Zabel, Hans

Ueber die allgemeinpolizeilichen beschränkungen ..

333
Z11u

Ueber die

allgemeinpolizeilichen Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit

nach preußischem Landesrechte.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF ILLINOIS

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Königlichen Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt

von

Hans Zabel

Tübingen
Druck von H. Laupp jr
1912.

Referent: o. Professor Dr. Carl Sartorius-Tübingen.

333
Z11u
18 Ja 17 - C.F.

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS

Inhalt.

Seite

Einleitung 1

I. Abschnitt: Die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegen Versammlungen.

§ 1. Oeffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . 5

§ 2. Oeffentliche Versammlungen unter freiem Himmel 13

§ 3. Die Versammlungen des § 24 des Reichsvereinsgesetzes . . 23

§ 4. Oeffentliche Aufzüge 39

II. Abschnitt: Das Ueberwachungsrecht der Polizei . . . 49

III. Abschnitt: Das Vereinsrecht 59

§ 1. Vereinsversammlungen 65

§ 2. Die polizeiliche Auskunftsforderung von Vereinen 71

§ 3. Polizeiwidrigkeiten der Vereine 76

§ 4. Sonderstellung einzelner Vereine 83

Schlußbetrachtung 90

„Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Staatsgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln." Programmatisch in lapidarer Kürze steht dieser Satz an der Spitze des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908. Er ist das Leitmotiv, der das ganze Gesetz durchzieht. Wenn man aus ihm aber folgern wollte, die früheren Beschränkungen des Vereins- und Versammlungswesens, die vor Erlaß des Gesetzes bestanden, seien nunmehr ausnahmslos von Reichswegen beseitigt, so wäre das eine Täuschung. Das Reichsgesetz hat zwar unverkennbar das Vereins- und Versammlungsleben in neue, freiere Bahnen gelenkt, eine völlige Beseitigung der polizeilichen Schranken hat es aber weder beabsichtigt noch vorgenommen. Es zieht vielmehr der Vereins- und Versammlungsfreiheit ganz bestimmte Schranken, indem es

1. selbst eine Reihe polizeilicher Beschränkungen aufstellt und
2. indem es die Anwendung der allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts auch für die Folge — allerdings in gewissen Grenzen — ausdrücklich zuläßt.

Diejenigen Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit, deren Ursprung die Polizei unmittelbar aus dem Reichsvereinsgesetze herleitet, nennen wir kurz die vereinsrechtlichen, diejenigen aber, die ihre Rechtfertigung nicht in einer unmittelbaren Ermächtigung des Reichsvereinsgesetzes finden, sondern die das Reichsvereinsgesetz der allgemeinen Kompetenz der Polizei, der Abwehr von Gefahren und Störungen der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung vorbehalten hat, die allgemeinpolizeilichen und folgen hierbei jener Gewohnheit unserer höchsten Gerichte, die diese Scheidung der polizeilichen Beschränkungen in vereinsrechtliche und allgemeinpolizeiliche in ihrer Rechtsprechung schon seit lange eingehalten haben.

Nur von den letzten, den allgemeinpolizeilichen, soll hier die Rede sein.

Worauf gründet die Polizei ihre Befugnis, beschränkend aufzutreten? Welches sind die landesrechtlichen Bestimmungen, die das Reichsversicherungsgesetz weiter bestehen läßt?

Begriff und Umfang der Polizeigewalt wird in Preußen nicht durch gewohnheitsrechtliche Sätze bestimmt, wie in einer Anzahl anderer deutscher Staaten, sondern durch eine lex scripta, nämlich durch den § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts vom 5. Febr. 1794: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey".

Dieser Fundamentalsatz des Polizeirechts ist noch heute im ganzen Staatsgebiete geltendes Recht. Als Aufgabe der Polizei bezeichnet dieser Satz die Gefahrenabwehr im weitesten Sinne, also die Beseitigung und Verhinderung von Störungen der öffentlichen Ruhe, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Er zieht so für die Polizeigewalt als Tätigkeit der inneren Verwaltung die gesetzliche Grenze. Was außerhalb dieses Kreises liegt, „non est politiae"[1]). Wenn Otto Mayer sagt, daß in diesem § 10 II 17 „nur der allgemeinste Hinweis auf die Aufgaben der Polizei zu finden wäre"[2]), so ist dem allerdings beizupflichten. Immerhin bildet dieser Paragraph eine gesetzliche Ermächtigung für die Polizei und als solche unbestreitbar die einzige große einheitliche Grundlage, auf der das ganze preußische Polizeirecht aufgebaut ist. Alle Kompetenzen der Polizei sind nur zu verstehen auf Grund dieses Paragraphen, der zugleich den Rahmen bildet für die polizeilichen Befugnisse.

Neben dem § 10 II ALR. kommt für die Beurteilung der Polizeigewalt noch der § 6 des Gesetzes vom 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung in Frage; dieses Gesetz brachte auch den Landes- und Ortspolizeibehörden das allgemeine Polizeiverordnungsrecht, das bis dahin dem Minister vorbehalten war. Ausgebaut und erweitert wurden die polizeilichen Befugnisse sodann durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883, das den Selbstverwaltungskörpern eine Mitwirkung bei der Ausübung polizeilicher Maßnahmen zusicherte und eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Polizeibehörden durchführte. Alle diese Erweiterungen begreifen in der Hauptsache die Ausdehnung der einzelnen polizeilichen Befugnisse auf die unteren Behörden, nicht etwa eine Ausdehnung der Polizeigewalt als solcher. Diese ist nach preußischem Rechte lediglich durch das allgemeine Prin-

1) Siehe dazu: Gerhard Anschütz, Die Polizei, Vorträge der Gehe-Stiftung, 2. Band, 1910.

2) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Aufl. 95. Bd. I, S. 245 und S. 252 Anm. 18.

zip des § 10 II 17 auf „die Abwehr der Störungen der guten Ordnung des Gemeinwesens“[1]) beschränkt, sie reicht nur soweit, als das Gesetz es gestattet. Die Polizeibehörde hat wohl das Recht, von sich aus festzustellen, worin ein polizeiwidriger Zustand zu erblicken und was zu dessen Beseitigung zu fordern ist, sie hat also einen weitgehenden Ermessensspielraum, der vornehmste Grundsatz aber, der auch für die Polizei ständig in Geltung bleibt, ist der der rechtlichen Gebundenheit. Nur innerhalb der Schranken des Rechts und nur mit den Mitteln, die das Gesetz bereit stellt, kann sie ihrer Aufgabe gerecht werden. Das Band, das die Polizei an die Rechtsordnung fesselt, ist „lang, doch unzerreißbar“.

Zwei Fesseln sind es, die die Rechtsordnung der Polizeigewalt angelegt hat, eine reichs- und eine landesgesetzliche. Aber diese Fesseln sind nicht beide gleich stark; die reichsgesetzliche ist die stärkere. Nach dem Grundsatze, „Reichsrecht bricht Landesrecht“, der im Art. 2 der Reichsverfassung seine ausdrückliche Anerkennung gefunden hat, gehen die Reichsgesetze den Landesgesetzen vor. Mit dem Erlasse eines Reichsgesetzes treten die inhaltsverschiedenen ebenso wie die inhaltsgleichen Landesgesetze außer Kraft und der Erlaß neuer Landesgesetze ist in Hinsicht auf den reichsgesetzlich geregelten Stoff nicht zulässig. Danach ist das Reichsvereinsgesetz vom Tage seines Inkrafttretens, dem 15. Mai 1908, ab absolut gemeines Recht Deutschlands.

Das Reichsrecht kann jedoch den Fortbestand landesrechtlicher Vorschriften ausdrücklich gestatten. Die landesrechtlichen Vorschriften bleiben in einem solchen Falle in Geltung, aber nur in dem Umfange, den das Reichsgesetz ausdrücklich zuläßt. Dieser Grundsatz, auf das Reichsvereinsgesetz angewandt, führt zu folgendem Ergebnis: die landesrechtliche Vorschrift des § 10 II 17 darf sich mit der reichsgesetzlichen des Vereinsgesetzes niemals in Widerspruch setzen. Das Recht des Vereinsgesetzes ist das stärkere, die Polizeigewalt muß ihm weichen.

Das Reichsvereinsgesetz läßt zwar eine Zahl landesgesetzlicher Bestimmungen in Geltung, es zieht aber zugleich diesen landesrechtlichen Bestimmungen feste Grenzen und bestimmt den Umfang polizeilicher Gewalt gegenüber Vereinen und Versammlungen. Es gestattet die Anwendung des § 10 II ALR. der Polizei einmal in vollem Umfange der Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, ein andermal beschränkt es seine Anwendung auf die Er-

1) Otto Mayer a. a. O.

haltung der öffentlichen Sicherheit oder auf die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer, in einem dritten Falle endlich schaltet es die allgemeinpolizeilichen Vorschriften über Sicherheit und Ordnung ganz aus.

So gewinnen wir bei der Betrachtung des Ineinandergreifens von Reichsvereinsgesetz und allgemeiner Landespolizeigewalt folgendes Bild:

1. Die Polizei darf von den landesrechtlichen Vorschriften Gebrauch machen

   a) im vollen Umfange des § 10 II 17 ALR., also zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung
      gegenüber allen Vereinen und Versammlungen des § 24 RVG.

   b) Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit
      gegenüber öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und öffentlichen Aufzügen.

   c) Zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Versammlungsteilnehmer, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit handelt,
      gegenüber allen anderen Versammlungen.

2. Die Polizei darf die allgemeinen landesrechtlichen Vorschriften über Sicherheit und Ordnung überhaupt nicht anwenden
   gegenüber Vereinen.

Durch diese eigentümliche Gestaltung der Grenzen zwischen Vereins- und Versammlungsfreiheit auf der einen Seite und allgemeiner Polizeigewalt auf der anderen hat das RVG. eine Reihe von Veränderungen der polizeilichen Befugnisse geschaffen, die zu betrachten unsere Aufgabe sein soll.

I. Abschnitt.

Die allgemeinpolizeilichen Beschränkungen des Versammlungsrechts.

§ 1.

Oeffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Nach allgemeinem Sprachgebrauche verstehen wir unter einer Versammlung eine Ansammlung einer größeren Zahl von Personen aus einem bestimmten Grunde; aber nicht jede beliebige Ansammlung von Menschen aus irgend einem Grunde ist eine Versammlung. Man wird nicht „einen beliebigen Biertisch oder eine Gruppe von Neugierigen, die ein gestürztes Pferd betrachten“ [1]), eine Versammlung nennen können. Es ist da scharf zu unterscheiden zwischen bloßen Aufläufen, Menschenmengen und Gesellschaften auf der einen und einer Versammlung auf der anderen Seite. Maßgebend für die Auslegung des Begriffs „Versammlung“ bleibt stets die Entscheidung der Frage, was das Gesetz unter einer Versammlung versteht. Das Reichsvereinsgesetz gibt uns keine Erklärung darüber, was eine Versammlung sei; eine Festlegung auf eine Formel scheint es absichtlich umgangen zu haben. „Omnis definitio in iure periculosa“. Wir müssen deshalb zurückgreifen auf die landesrechtlichen Begriffsbestimmungen des Kammergerichts und des Oberverwaltungsgerichts, die bisher für das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850 maßgebend waren und deren Weiterbestehen von den Kommentatoren des RVG. übereinstimmend anerkannt wird. Nach ihnen ist das erste Merkmal einer Versammlung die „äußerliche Vereinigung“. Sie ist vorhanden, sobald eine Menschenmenge in einem Raume zusammengetreten ist. Dieser äußeren Vereinigung entspricht als zweites Hauptmerkmal die innere Vereinigung „des gemeinsamen Wollens“ [2]), das Verfolgen eines gemeinsamen Zwecks.

1) S. Heine, Reichs-Vereinsgesetz, Berlin 1908.

2) S. Friedenthal, VG. S. 9, Stier-Somlo, VG. S. 53, Delius, Ausgabe 1908, S. 410 ff., Müller und Schmid S. 35.

Der Zweck des Zusammentretens darf aber nicht irgend ein beliebiger sein, sondern es muß in der bestimmten Absicht der Versammelten liegen, in geordneter Weise in eine Erörterung oder Beratung einzutreten. Daher ist ein Markt nicht als Versammlung im Sinne des RVG. aufzufassen; der Zweck, den die Teilnehmer verfolgen, ist kein gemeinsamer, sondern ein individueller. Ebensowenig sind Zusammenkünfte von Personen in Theatern, Konzerten oder zur Veranstaltung von Tanzlustbarkeiten Versammlungen im Sinne des Gesetzes. Sie haben zwar das mit der Versammlung gemein, daß sie auf gemeinsam bewußten Zwecken und Zielen, also „auf gemeinsamem Wollen“ [1]) beruhen, dem gemeinsamen Wollen fehlt aber das Kriterium der Erörterung oder Beratung [2]).

Oeffentlich ist eine Versammlung, wenn „nach der Art der Einberufung jedermann oder eine unbestimmte Menschenmenge geladen ist oder tatsächlich Zutritt erhält“ [3]). Ohne Bedeutung ist der Ort, an dem die Versammlung abgehalten wird. Eine öffentliche Versammlung kann ebensogut in einer Privatwohnung als in einem öffentlichen Lokale stattfinden, sie ist sogar dann als gegeben zu betrachten, wenn sich in einer Privatwohnung durch Zufall eine Anzahl von Menschen zusammengefunden hat zur Erörterung von Angelegenheiten, sofern nur eben der äußerlichen auch diese innerliche Vereinigung geschaffen und der Zutritt unbeschränkt ist.

In welchem Umfange und mit welchen Formen kann die Polizei ihre landesrechtlichen Beschränkungen gegen derartige Versammlungen in geschlossenen Räumen rechtsgültig in Anwendung bringen? Wo läuft die Grenze, die dem § 10 II 17 ALR. hier durch das RVG. gezogen ist?

Sie wird uns gezeigt durch den Absatz 2 des § 1 RVG.:

„Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt.“

1) Löning im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 7. Bd., 2. Aufl., S. 396.

2) Wenn Voffen (Kommentar und System des öffentlichen privaten Reichsvereinigungsrechts 1909 S. 5) jede Vereinigung ohne Ausnahme für eine Versammlung im Sinne des RVG. hält, so übersieht er dabei, daß das RVG. selbst in seinem § 5 von Versammlungen zur Erörterung von Angelegenheiten spricht.

3) Kammergerichts-Entscheidung vom 28. VI. 10 in der Deutschen Juristenzeitung von 1910, S. 975.

Er sagt uns:

1. Nur die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden auf Versammlungen Anwendung.

2. Auch diese finden nur Anwendung, soweit es sich um die Verhinderung einer unmittelbaren Gefahr für Leben und Gesundheit handelt.

3. Die Gefahr muß die Teilnehmer an der Versammlung treffen.

Der § 10 II 17 ist hiernach nicht anwendbar, wenn ordnungspolizeiliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit in Frage kommen. Er ist auch dann nicht anwendbar, wenn es sich um die Abwehr einer Gefahr für die Allgemeinheit oder für Dritte handelt, vor allem aber ist er nicht anwendbar, wenn die Gefahr keine unmittelbare ist, sondern erst in weiter Ferne liegt.

Eine Versammlung kann daher aus allgemeinpolizeilichen Gründen verboten werden, wenn die Beschaffung des Raumes, in dem sie stattfinden soll, eine Gefahr für Leben und Gesundheit der Versammelten bildet. Es muß aber eine wirkliche Gefahr, d. h. „eine naheliegende auf Tatsachen beruhende Wahrscheinlichkeit einer Schädigung“[1]), nicht etwa bloß eine Belästigung vorliegen; die Gefahr muß auch eine „unmittelbar“ drohende sein. Deshalb geben fehlende Heizungs- und Feuerungsanlagen in einem Versammlungsraume der Polizei keinen ausreichenden Einschreitungsgrund. Es läßt sich zwar nicht leugnen, daß ein derartiger Mangel unter Umständen geeignet ist, die Gesundheit, vielleicht auch das Leben eines oder des anderen Versammlungsteilnehmers zu gefährden, die Gefahr ist aber keine unmittelbare, es kann ihr im übrigen auch dadurch begegnet werden, daß die einzelnen Teilnehmer sich durch wärmere Kleidung schützen. Die Polizei schützt niemanden vor den Gefahren, „denen er sich selbst aussetzt“[2]). Auch eine nicht zureichende Beleuchtung des Versammlungsraums, die etwaigen Abgeordneten der Ortspolizeibehörden eine Ueberwachung der Versammlung erschwert, ist kein Grund für ein polizeiliches Versammlungsverbot. Dagegen ist die Polizeibehörde nicht behindert, die Abhaltung der Versammlung in einem Raume zu verbieten, der einen besonderen Zugang von der Straße nicht hat, wenn „zum Schutze der versammelten Teilnehmer im Falle einer Feuersgefahr die direkte Verbindung zwischen dem Versammlungsraume und der Straße nicht ent-

1) KGE. 15. II. 07, Recht S. 202.

2) Schultzenstein, Die Grenzen der Polizeigewalt. Deutsche Juristenzeitung 04, Nr. 2 und 3.

behrt werden kann“ [1]). Wenn hiernach ein in einem Hinterhause gelegener Versammlungsraum mit der Straße nur durch einen Verbindungsgang in Zusammenhang steht, der als einziger von den Teilnehmern benutzt werden muß, dann ist darin mit Recht eine „unmittelbare“ Gefährdung der Sicherheit der Versammlungsteilnehmer zu suchen und ein polizeiliches Verbot daher gerechtfertigt. Bei mangelhafter Ventilation hingegen wäre die Polizei nicht ohne weiteres zu einem Verbote der Versammlung berechtigt. Die Mängel der Ventilation an sich sind noch keine unmittelbare Gefährdung der Gesundheit der Versammlungsteilnehmer. Die Gefährdung tritt erst im Laufe der Versammlung ein, sobald zu dem ersten Moment einer großen Menschenzahl das zweite einer übermäßig langen Dauer der Versammlung hinzukommt. Die Polizei besitzt daher in diesem Falle nur eine Auflösungsbefugnis und darf von ihr nicht eher Gebrauch machen, bis die verdorbene Luft zu einer unmittelbaren Gefahr geworden ist, denn nicht die bloße Möglichkeit einer Gefahr, sondern das tatsächliche Bevorstehen der Gefahr gibt dem polizeilichen Einschreiten seine Begründung [2]).

Die Gefahr rechtfertigt ein Versammlungsverbot aber stets nur für den Fall, daß nicht die Möglichkeit geboten ist, sie auf andere Weise zu beseitigen [3]). Der Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit der polizeilichen Abwehr“ tritt hier in sein Recht. Die Polizei darf nicht über das Maß des Notwendigen hinausgehen [4]), das ist die erste und wichtigste Anforderung. Sie soll nicht „mit Kanonen auf Spatzen schießen“. Sie muß stets zuerst das zunächst zulässige Mittel ergreifen, die Herstellung des vorschriftsmäßigen Zustandes, ehe sie zum Verbote einer Versammlung schreitet [5]). Dieser Satz findet seinen letzten Grund in dem § 10 II 17 ALR., der sehr bedeutsam von den „nötigen Anstalten“ redet, die zu treffen das Amt der Polizei wäre. Er gibt dadurch zu erkennen, daß er der Polizei nur diejenigen Mittel zubilligt, die zur Erreichung des von ihr gewollten Zweckes notwendig sind, nicht weniger, aber auch nicht mehr [6]). Es steht der Polizei deshalb nicht zu, eine Versammlung einfach zu verbieten, wenn der

1) EOVG. vom 21. I. 08, Selbstverwaltung 36, 2.

2) EOVG. 29, 447.

3) OVG. vom 10. III. 05 im preuß. Verwaltungsblatt 27, 576.

4) S. auch Friedenthal, Vereinsgesetz, S. 46.

5) EOVG. 27, 576 und 51, 245.

6) O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 277; s. dazu auch Fleiner, Einzelrecht und öffentliche Interessen, Aufl. 1908, Bd. I, S. 12 und Anschütz, Die Polizei. Gehe-Stiftung, S. 20.

Versammlungsraum in seinen Einrichtungen ihren Anforderungen nicht entspricht. Sie hat zunächst stets in die „fundamentale" Prüfung einzutreten, ob aus den Mängeln des Versammlungsraumes eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die Versammlungsteilnehmer entspringen könnte. Glaubt sie nach Prüfung aller einschlägigen Verhältnisse dies annehmen zu müssen, so wird ihre zweite Erwägung die sein: läßt sich die Gefahr nicht durch Abstellung der Mängel beseitigen? Erst wenn sie zu der Ueberzeugung kommt, daß auch durch eine Beseitigung der Mängel eine Beseitigung der Gefahr sich nicht erzielen lassen wird, ist es ihr erlaubt, sich des Mittels des Verbotes der Versammlung zu bedienen. Bei zu befürchtender Feuersgefahr beispielsweise wird die Polizei nicht durch das Verbot der Versammlung, sondern durch das Verbot des Rauchens ihrer Aufgabe gerecht werden. Ebenso kann sie nicht aus dem Fehlen einer Notbeleuchtung oder aus der unerlaubten Verwendung von Mineralöl ein Versammlungsverbot herleiten, selbst wenn diese Mängel tatsächlich eine unmittelbare Gefahr für die Versammlungsteilnehmer bedeuten sollten, sie muß sich darauf beschränken, die Abhaltung der Versammlung an die Bedingung der Herstellung eines polizeigemäßen Zustandes zu knüpfen. So kann eine Versammlung nicht deshalb verboten werden, weil die Ausgänge aus dem Saal geschlossen sein könnten, vielmehr hat die Polizei das Offenhalten der Ausgänge zu überwachen[1]). Droht die Gefahr durch einen Kronleuchter, der augenscheinlich dem Herabstürzen nahe ist, so wäre ein Versammlungsverbot ungerechtfertigt, wenn dem polizeiwidrigen Zustande des Lokales durch Abschrauben des Kronleuchters sofort abgeholfen werden kann[2]). Der Versammlungsraum braucht nicht durchaus ein Saal oder das Zimmer eines Hauses zu sein, ebensogut kann eine Scheune einen Versammlungsraum abgeben unter der Voraussetzung, daß der Raum den polizeilichen Anordnungen hinsichtlich der Sicherheit für die Teilnehmer der Versammlung genügt oder doch die Möglichkeit vorhanden ist, den Raum in einen polizeigemäßen Zustand zu versetzen[3]). Dieser polizeigemäße Zustand kann durch eine Anordnung, die die Benutzung der Scheunenbansen durch die Versammlungsteilnehmer ausschließt oder durch die weitere, zur Verhütung einer Feuersgefahr Spreu und Spinngewebe zu entfernen und das Rauchen zu unterlassen, herbeigeführt werden. Allenfalls könnte die Polizei noch Forderungen betr. Begrenzung der

1) EOVG. 51, 245.
2) EOVG. vom 10. III. 05. Recht 07 S. 203.
3) EOVG. vom 30. XI. 06, 49, 430 und vom 11. V. 06, 49, 425.

Teilnehmerzahl erheben, sie darf ein derartiges Verbot der Ansammlung von Menschen über eine festgesetzte Zahl hinaus aber nicht etwa damit begründen, daß „die Gefährdung des Publikums wie der amtlichen Wirksamkeit der die Versammlung überwachenden Beamten durch ein Nachdrängen des massenhaft erscheinenden Publikums zu befürchten sei“ [1]). Das würde dem anderen Grundsatze des Polizeirechts widersprechen: die polizeilichen Maßregeln dürfen sich nur gegen den Störenden richten, nicht gegen Dritte, sie können nur denjenigen treffen, der für die Störung verantwortlich ist, von dem sie ausgeht [2]). In einem solchen Falle wäre es daher die Aufgabe der Polizei, ihre Maßregeln so zu treffen, daß der Andrang des Publikums die Versammlungsteilnehmer nicht gefährden kann. Sobald zu befürchten ist, daß dies der Fall sein könnte, hat die Polizei durch geeignete Vorkehrungen von ihrer Einschreitungsbefugnis nicht gegen die Versammlung, die sich in gesetzmäßiger Ausübung eines Rechtes befindet, sondern gegen den „Störer“ — das nachdrängende Publikum — Gebrauch zu machen. Doch auch den Störer kann die Polizei nur in dem Falle in Anspruch nehmen, wenn tatsächlich eine Störung seinerseits vorliegt. Ohne das Vorliegen einer solchen Störung, lediglich aus dem Grunde, um sich ihre Aufgabe zu erleichtern, darf die Polizei in keinem Falle von ihren Befugnissen Gebrauch machen [3]). Es wäre danach völlig unzulässig, wenn die Polizei eine Versammlung nur aus dem Grunde verbieten wollte, weil es für sie schwierig ist, an einem Orte, an dem sie keine Polizeiorgane hat, die für die Aufrechterhaltung der Sicherheit der Versammlungsteilnehmer erforderlichen Maßregeln zu treffen. Es ist die Pflicht der Polizei, sich rechtzeitig die nötigen Hilfskräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu sichern [4]).

Diese beiden Grundsätze „der Abwehr nur gegen den Störenden“ und „der Verhältnismäßigkeit der Abwehr“, deren Aufstellung ein unbestreitbares Verdienst des preußischen Oberverwaltungsgerichtes ist, geben uns, so oft wir ihnen bei Festlegung polizeilicher Befugnisse auch begegnen, in ihrer Anwendung auf den § 10 II 17 ALR. ein festes und klares Bild des Umfanges der Polizeigewalt. Es bleibt noch die Frage offen: wie vermag die Polizeigewalt in Wirksamkeit

1) OVG. vom 28. VI. 80, 6, 374.

2) O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 266.

3) KG. 11. III. 01, Bd. 21, C.S. S. 62 ff. und vom 30. VI. 02, Bd. 23, C.S. S. 79.

4) OVG. vom 11. X. 84, 11, 387.

zu treten? die Frage nach den „Erscheinungsformen“ [1]) der Polizeigewalt.

Die Polizei erfüllt ihr Amt indem sie den Weg der Verordnung oder der Verfügung beschreitet. Kann sie angesichts des § 1 Abs. 2 RVG. von beiden Mitteln, sowohl der Verordnung wie der Verfügung nach ihrer Wahl gegen Versammlungen Gebrauch machen? Kann sie insbesondere einer „unmittelbaren“ Gefahr durch die Polizeiverordnung entgegentreten?

Die Frage ist bejaht worden, allerdings nur für Ausnahmefälle, z. B. bei baufälligen Häusern, bei der Lagerung von Sprengstoffen in der Nähe der Versammlungsräume usf. [2]). Meines Erachtens ist das Polizeiverordnungsrecht aus dem Gebiete der Versammlung, soweit diese dem Reichsvereinsgesetz untersteht, vollständig ausgeschaltet. Die reichsgesetzliche Vorschrift der Verhütung unmittelbarer Gefahr und die verordnungsrechtliche Regelung aller gleicher — auch der zeitlich noch in weiter Ferne liegenden — Umstände ist ein Widerspruch, dessen Auflösung der Polizei nicht gelingen wird, auch nicht in Ausnahmefällen.

Es liegt im Charakter der Polizeiverordnung, daß sie ihre Angelegenheiten für alle wesensgleichen oder wesensähnlichen Fälle ordnet, schon, um nicht „für den einzelnen Fall augenblicklicher Einschränkungsnotwendigkeit“ in der Wahl ihrer Maßregeln im Unklaren zu sein. Sie ist ein „Allgemeinbefehl, der ein abstrakt bezeichnetes Vorkommnis zum Gegenstande hat, für dessen künftige Konkretisierung sie Fürsorge trifft“ [3]), eine Vorbeugungsmaßregel, die niemals allein den augenblicklichen Verhältnissen Rechnung trägt, sondern die auf alle — auch die künftigen Umstände — die gleiche Anwendung findet. Mit der Verordnung knüpft die Behörde ihre Beschränkungen an einen Tatbestand, der in der Zukunft möglicherweise eintretend gedacht wird. Wie will sie diese Möglichkeit eines etwaigen Eintretens einfügen in die Forderungen des § 1 Abs. 2 RVG.? wie will sie die Form

1) Thoma, Der Polizeibefehl im Bad. Recht, S. 51.

2) Wolzendorff im Verwaltungsarchiv Bd. 18, S. 408: „Es kann jedoch nicht geleugnet werden, daß tatsächlich Ausnahmen denkbar sind, Fälle, von denen es sich von vornherein und ein für allemal feststellen läßt, daß sie eine unmittelbare Gefahr für die Versammlungsteilnehmer begründen werden; man denke z. B. an baufällige Häuser, die Nähe von Sprengstoffen u. dergl. mehr. Hier werden unzweifelhaft Polizeiverordnungen zulässig sein, die derartige Räume als zur Aufnahme von öffentlichen Versammlungen ungeeignet erklären.“

3) Thoma, S. 51 a. a. O.

der Verordnung, die für alle auf Jahre hinaus absehbaren Fälle die gesetzliche Norm abgibt, in Einklang bringen mit der Voraussetzung des Reichsvereinsgesetzes für ihre Rechtsgültigkeit, der Befürchtung einer unmittelbar bevorstehenden, gewissermaßen bereits hereinbrechenden Gefahr? Das ist unmöglich und deshalb kann durch Polizeiverordnung niemals bestimmt werden, daß baufällige Häuser ein für allemale für Versammlungen ausgeschlossen oder daß Versammlungen in der Nähe gelagerter Sprengstoffe nicht abzuhalten seien oder endlich, daß eine eintretende Seuchengefahr das Abhalten von Versammlungen überhaupt verbiete. Die Polizeiverordnung darf auch nicht feststellen, welche Anforderungen in Ansehung der Räume, die für Versammlungen bestimmt sind, zu stellen seien. Allen diesen Anforderungen fehlt die Voraussetzung der Unmittelbarkeit der Gefahr, die sie erst zu gesetzlich gültigen machen könnte.

Das preußische Vereinsgesetz vom 10. März 1850 kannte diese Forderung nicht. Es sind deshalb die auf Versammlungen bezüglichen Entscheidungen unserer höchsten Gerichte, die vor Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes ergangen sind, auf diese Frage nicht anwendbar. So muß die Entscheidung, ein Versammlungsverbot wäre gerechtfertigt, sobald die in einer Polizeiverordnung vorgeschriebenen Erfordernisse für Anlage und Einrichtung öffentlicher Versammlungsräume nicht sämtlich erfüllt wären[1]), seit Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes als ebenso überholt gelten, wie die andere, daß die Untersagung oder Aufhebung einer Versammlung zulässig wäre, wenn bei dem Versammlungslokale den Vorschriften der Polizeiverordnung zuwider „die Ausgangstüren nach innen aufschlagen, die Ausgänge nicht bezeichnet oder nicht in genügender Zahl vorhanden wären“[2]).

Für den rechtlichen Geltungsbereich des Reichsvereinsgesetzes sieht die Polizeigewalt sich auf den Gebrauch der Polizei*verfügung* beschränkt, die „ein bestimmtes reales Vorkommnis zum Gegenstande hat, aus Anlaß dessen sie den unmittelbar aktuellen Befehl erläßt“[3]). Sie ist das Mittel, das der Polizei in allen Fällen die Erfüllung ihrer Aufgaben sichert. Vermöge ihrer Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit an die jeweilig vorliegenden Umstände vermag sie der Anforderung des Reichsvereinsgesetzes hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Gefahr Rechnung zu tragen, sie ist für das Gebiet des Reichsvereinsgesetzes das einzig anwendbare System, durch das die Polizei ihren Beschrän-

1) EOVG. vom 12. VI. 03 im preuß. Verwaltungsbl. 25, S. 523.
2) EOVG. 8, 197 im preuß. Verwaltungsbl. 18, S. 1315.
3) *Thoma*, a. a. O. S. 65.

kungsbefugnissen Ausdruck zu geben imstande ist. Man hat dieses System das „schlechtere von beiden" genannt[1]) und das damit begründet, daß durch die Polizeiverordnung das Maß der Freiheitsbeschränkung ein für allemale nicht allein für das einzelne Individuum, sondern auch für die Behörde selbst festgelegt werde. Der Spielraum freien Ermessens, den das Gesetz der Verordnung gelassen hat, werde durch diese selbst gebunden. „Laute die gesetzliche Ermächtigung dagegen nur auf eine Polizeiverfügung, so könne von einer Bindung der Behörde keine Rede sein, letztere könne von der Ermessensfreiheit den umfassendsten Gebrauch machen und niemand bürge dafür, daß dieser Gebrauch in einem oder dem anderen Falle nicht zu einem Mißbrauch der Polizeigewalt werde"[1]).

Von diesem Standpunkte aus betrachtet ist allerdings die Polizeiverfügung das „schlechtere System", indes ist dieser Meinung, wenn man sie auf das Reichsvereinsgesetz anwendet, nicht ohne weiteres beizutreten.

Die Ermessensfreiheit der Behörde wird freilich bei einer Regelung von Fall zu Fall, wie die Polizeiverfügung sie gibt, unstreitbar eine größere, vielleicht auch eine ungleichmäßigere sein. Es wird bei den mannigfaltigen Beziehungen zwischen Versammlungsfreiheit und Polizeigewalt nicht ausbleiben, daß die Behörde einmal nach Laune und Willkür verfährt, praktisch und theoretisch wichtiger als diese Feststellung ist aber der Rechtssatz, daß das Gesetz es durch die Beschränkung der Polizeigewalt auf die Verfügung ausschließt, eine Versammlung anders als bei „unmittelbarer Gefahr" zu verbieten, lediglich deshalb, weil es denkbar oder wahrscheinlich wäre, daß eine Gefahr für die Versammlungsteilnehmer eintreten könnte. Aus diesem Grunde muß die Polizeiverfügung für den Bereich des Vereins- und Versammlungslebens nicht bloß als das bessere, sondern auch als das einzig anwendbare System angesehen werden.

§ 2.

Oeffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.

Von der Versammlung im geschlossenen Raume scheidet das Gesetz die Versammlung unter freiem Himmel. Sehr glücklich gewählt ist die Bezeichnung „unter freiem Himmel" nicht (der richtige Gegensatz zum geschlossenen würde der offene Raum sein), aber sie ist wohl deshalb im Reichsvereinsgesetz stehen geblieben, weil auch das preu-

1) Thoma, a. a. O. S. 76.

ßische Vereinsgesetz diesen Begriff kannte und weil im Laufe der Jahre eine reiche Judikatur der obersten Gerichte sich um ihn gerankt hat.

Wenn wir den Ausdruck „unter freiem Himmel" wörtlich verstehen, dann heißt er „unbedacht". Ist der Versammlungsraum also nicht überdacht, haben die Versammelten den freien Himmel über sich, so ist eine Versammlung unter freiem Himmel gegeben. Daher ist eine Versammlung auf einem unbedachten, „rings umbauten oder ummauerten Hofe" [1]) stets eine Versammlung unter freiem Himmel, eine Versammlung hingegen, die in einem bedachten Raume stattfindet, kann niemals eine Versammlung unter freiem Himmel genannt werden, selbst wenn der Versammlungsraum nach Länge und Breite offen sein sollte. Die preußische Verwaltungspraxis steht mit dieser Auslegung vielfach in Widerspruch, auch einzelne unter den Kommentatoren [2]) erklären jede Versammlung, die dem Verlangen eines nach Länge, Breite und Höhe geschlossenen Raumes nicht entspricht, für eine Versammlung unter freiem Himmel, aber diese Auslegungen treffen nicht den Willen des Gesetzgebers. Das wird e contrario deutlich, wenn man sich die Forderung des § 8 des Reichsvereinsgesetzes an einen geschlossenen Raum vergegenwärtigt:

> „eine Versammlung, die in einem geschlossenen Raume veranstaltet wird, ist nicht schon deshalb als Versammlung unter freiem Himmel anzusehen, weil außerhalb des Versammlungsraumes befindliche Personen an der Erörterung teilnehmen."

Hier sieht das Gesetz dadurch, daß es die Teilnahme außerhalb des Versammlungsraumes befindlicher Personen an der Versammlung gestattet, von einer Begrenzung des Raumes nach der Länge und Breite ausdrücklich ab. Das Fehlen einer dieser Eigenschaften nimmt also dem Versammlungsraume nicht den Charakter der Geschlossenheit, sofern nur die räumliche Begrenzung nach der Höhe gegeben ist.

Nach § 7 des RVG. bedürfen diese öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel der „Genehmigung der Polizeibehörde". Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn „aus der Abhaltung der Versammlung Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist". Durch diese Bestimmung hat das Gesetz die Befugnisse der Polizei, die es ihr im § 1 Abs. 2 gab, nicht unerheblich erweitert. War es bisher der enge Begriff der „Unmittelbarkeit" der Gefahr, welcher der Polizeigewalt die Schranken zog, so ist die Polizei

1) OVG. vom 12. IV. 10, Reger, 4, 164.
2) S. Ebner, Vereinsgesetz 1910, S. 119.

jetzt an diese Einengung nicht mehr gebunden; zur Versagung der polizeilichen Genehmigung reicht eine ganz allgemeine Befürchtung einer Gefahr aus, gleich, ob sie unmittelbar bevorsteht oder nicht. Die Gefahr wird durch das Gesetz auch nicht auf die Versammlungsteilnehmer beschränkt, sondern auf die ganze Oeffentlichkeit ausgedehnt. Die einzige Schranke, die das Gesetz noch aufrecht erhalten hat, ist die: es muß sich um eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit handeln, nicht bloß um eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung. Wer findet aber das Kriterium, das diese Schranke setzt? Wo ist die Grenze zwischen öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung, zwischen Sicherheitspolizei und Ordnungspolizei? Das Gewicht, welches der Distinktion zwischen beiden von dem Gesetze beigelegt ist, konzentriert das Interesse von selbst auf eine scharfe Grenzziehung. Die Untersuchung dieses keineswegs leichten Problems wird zu dem Ergebnis führen, daß auch hier die sinngemäße Auslegung des Gesetzes, nicht willkürliches Ermessen bestimmend ist für den Umfang der Polizeigewalt.

v. Arnstedt[1]) unterscheidet nicht sehr glücklich die Begriffe Sicherheit und Ordnung derart, daß er sie je nach der größeren oder geringeren Bedeutung ihrer Objekte für das Gemeinwesen einschätzt. Im Falle erheblichere Gefahren dem Gemeinwesen fernzuhalten sind, redet er von Sicherheits-, bei der Verhinderung einfacher Störungen aber von Ordnungspolizei. Die Begriffe „erhebliche Gefahren" und „einfache Störungen" sind aber so dehnbar und unbestimmt, daß sie die Grenze zwischen Sicherheits- und Ordnungspolizei eher verwischen als kennzeichnen. Eine Gefährdung der Sicherheit des Gemeinwesens kann nicht nach der Größe der Störung gemessen werden. Ob diese größer oder kleiner ist, ob sie sich als eine erhebliche Gefahr kennzeichnet oder als eine weniger erhebliche, ist für den Begriff der Sicherheit wie der Ordnung selbst ohne Bedeutung. Sicherheit ist in erster Reihe stets die Rechtssicherheit, der ungefährdete Bestand der öffentlichen Rechtsordnung und Sicherheitspolizei die polizeiliche Verpflichtung, „die von der geltenden Gesetzgebung anerkannten Rechtsgüter der Allgemeinheit sicher zu stellen gegen Gefahren, die ihrer Existenz oder ihrer Unversehrtheit drohen" [2]). Denjenigen Punkt aber festzustellen, wo die Sicherheitspolizei aufhört und die Ordnungspolizei einsetzt, ist umso schwieriger, als die herrschende Auffassung darüber,

1) S. Arnstedt, Das preußische Polizeirecht, 1. Aufl. 1907, II. Bd., S. 2.

2) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1911, S. 318.

was die öffentliche Ordnung fordert und was sie verbietet, einer unausgesetzten Fortbildung unterworfen ist. Diese Anschauung wechselt nach Zeit und Ort und deckt sich nicht mit der des Strafgesetzes, sie geht weit darüber hinaus. Die öffentliche Ordnung stellt sich uns dar in dem Inbegriff aller Sätze, die die Grundlage abgeben für das Zusammenleben von Menschen, für „eine geordnete soziale Koexistenz“[1]). Ordnungspolizei ist daher diejenige Tätigkeit der Polizeibehörde, die solchen Handlungen entgegenzutreten hat, die, auch wenn sie nicht strafbar sind, doch geeignet scheinen, die „herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen zu verletzen oder die fünf Sinne über das Maß zu belästigen“. Die Konsequenz der gewonnenen Erkenntnis ist die, daß die Grenze zwischen öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung dort läuft, wo der Schutz des vorhandenen Bestandes an Rechtsgütern der Gesamtheit vor Beeinträchtigung übergeht in eine Tätigkeit, welche auf Förderung dieser Güter abzielt[2]). Gemessen an dieser Definition drängt sich für das Gebiet der Versammlungsfreiheit die Frage auf: ist die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs als öffentliche Sicherheit im Sinne des Reichsvereinsgesetzes anzusehen? Darf die Polizei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel die Genehmigung versagen, wenn Gefahr für die Verkehrssicherheit zu befürchten ist?

Das Gesetz selbst sagt nichts von einer Gefahr der Verkehrssicherheit, sondern redet nur von einer solchen der öffentlichen Sicherheit. Damit rechtfertigt es aber in keiner Weise die Gegenüberstellung der beiden Begriffe, wie sie in der Literatur gemacht worden ist[3]). Im Gegenteil, wenn man auf die Entstehungsgeschichte des § 7

1) Rosin im Verwaltungsarchiv 3, S. 316.

2) S. dazu Rosin, Verwaltungsarchiv 3, S. 313.

3) Wolzendorff (Verwaltungsarchiv 18, S. 425) kommt aus dem Wortlaute des § 7 Reichsvereinsgesetzes, der im Gegensatz zu den korrespondierenden Paragraphen des preußischen Vereinsgesetzes (s. unten) eine Gefahr für die Verkehrssicherheit als Versagungsgrund der Genehmigung nicht erwähnt, sowie ferner aus der ganzen Entstehungsgeschichte des Paragraphen (die Regierung wollte die Versagung der Genehmigung an den Begriff des preußischen Vereinsgesetzes, der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, knüpfen; dieser Vorschlag fand jedoch nicht den Beifall der Volksvertretung) zu einer Ablehnung der polizeilichen Versagungsmöglichkeit aus Verkehrsrücksichten. Er gibt zwar zu, daß dieser Zustand de lege ferenda kein befriedigender sei, jedoch „wie die Sache jetzt liege, könne die Polizei die Genehmigung nur versagen, wenn die öffentliche Sicherheit zugleich mit dem Verkehre gefährdet sei“.

Denselben Schluß zieht auch Delius aus der Ablehnung der Uebernahme dieser preußischen Bestimmung in das Reichsvereinsgesetz.

näher eingeht, so kann es nicht zweifelhaft bleiben, daß das Gesetz diese Scheidung *nicht* gewollt hat. Dem Entwurfe der Regierung, der die Versagung der Genehmigung an die Gefahr für die öffentliche Sicherheit *oder Ordnung* vorsah, begegnete die Kommission mit der Feststellung der Versagungsmöglichkeit nur wegen Gefährdung des öffentlichen Verkehrs. Die Regierung wies jedoch darauf hin, daß es eine zu weit gehende Beschränkung des Rechts der Behörden bedeute, wenn man ihr so enge Grenzen in der Aufrechterhaltung der *öffentlichen Sicherheit* ziehe, zudem „bringe eine solche Vorschrift etwas ganz Ueberflüssiges zum Ausdrucke, als es eine selbstverständliche Vorbedingung für die Abhaltung einer jeden Versammlung unter freiem Himmel sei, daß sie den öffentlichen Verkehr nicht behindere“ [1]). Damit ist offenbar gesagt, daß Verkehrssicherheit und öffentliche Sicherheit voneinander nicht zu trennen sind, daß die eine die andere einschließt. Auch ein Vergleich mit dem § 9 des preußischen Vereinsgesetzes [2]), welcher der Polizeibehörde „bei Erteilung der Erlaubnis auch die Beachtung aller dem Verkehre schuldigen Rücksichten“ empfiehlt, während der entsprechende Paragraph des Reichsvereinsgesetzes eine solche Bestimmung nicht enthält, vermag die Richtigkeit dieser Annahme nicht zu widerlegen. Ein Fortlassen der Bestimmung über die „Rücksichten auf den öffentlichen Verkehr“ aus dem Texte des Reichsvereinsgesetzes ist noch kein Beweis dafür, daß damit auch der Umfang der Genehmigungsbefugnis der Polizei gegen die des früheren preußischen Vereinsgesetzes ein engerer geworden ist. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist vielmehr derselbe geblieben wie im preußischen Vereinsgesetze. Auch damals hätte ein Hinweis auf die öffentliche Sicherheit genügt, der Polizeigewalt die Schranken zu setzen, die sie heute einschließen, einer besonderen Hervorhebung der Verkehrssicherheit hätte es gar nicht bedurft. Das wird klar, wenn wir uns erinnern, was wir oben unter öffentlicher Sicherheit verstanden wissen wollten, nämlich die Rechtssicherheit, denjenigen Zustand, „in welchem die persönliche Handlungsfreiheit des Einzelnen beschränkt ist zum Schutze der bestehenden

1) S. die Verhandlungen des Reichstags bei *Goehrke*, Vereinsgesetz 1908, S. 58.

2) § 9 des preuß. Vereinsgesetzes vom 11. März 1850: „Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn aus Abhaltung der Versammlung Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu befürchten ist. Soll die Versammlung auf öffentlichen Plätzen, in Städten und Ortschaften oder auf öffentlichen Straßen stattfinden, so hat die Ortspolizeibehörde bei Erteilung der Erlaubnis auch alle dem Verkehr schuldigen Rücksichten zu beachten.“

Rechtsgüter" [1]). Die Rechtssicherheit als das majus umfaßt aber in ihrem Kreis der vor Verletzung zu schützenden Lebensgüter das minus der Verkehrssicherheit, die sich somit gewissermaßen als ein Kreisausschnitt der öffentlichen Sicherheit darstellt.

Diese Auslegung, die der Wortlaut des § 7 erlaubt und die den Tatsachen unseres Lebens entspricht, wird von unseren höchsten preußischen Gerichten anerkannt [2]), auch die Einzelstaaten sind in ihren Vollzugsbestimmungen zum RVG. zu demselben Ergebnis gelangt. Das bayerische, württembergische und sächsische Ministerium haben in ihren Ausführungsbestimmungen der Polizei eine Versagungsbefugnis der Genehmigung zugesprochen für den Fall, daß Gefahr für die Verkehrssicherheit zu befürchten sei; sie haben dadurch übereinstimmend die Verkehrssicherheit als öffentliche Sicherheit anerkannt.

Die Gefahr muß also eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sein, m. a. W. sie muß dem Publikum drohen, nicht dem Einzelnen oder einem bestimmten Interessentenkreise. Deshalb ist z. B. die Befürchtung, daß durch die öffentliche Versammlung Beschädigungen des benachbarten Waldes oder der Flur eintreten könnten, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Auch die Besorgnis, daß durch eine Versammlung unter freiem Himmel „die Fasanen des benachbarten Grundstücks gestört werden könnten" [3]) wird unmöglich als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit angesprochen werden können.

Die Gefahr muß auch wirklich bestehen; es müssen Tatsachen vorliegen, die den Eintritt einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit „nach vernünftigem Ermessen" befürchten lassen. Wenn z. B. die steilen Abhänge einer zur Versammlung gewählten Kiesgrube dem zu erwartenden starken Besuche nicht standhalten und sich ablösende Massen herabstürzen könnten, dann ist eine Versagung der Genehmigung zweifellos zulässig. Dagegen genügt eine bloße Vermutung allgemeiner Natur oder die mehr oder weniger entfernte Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit hierzu nicht [4]). Erst wenn die Vermutung, gestützt auf bestimmte Vorkommnisse der Gegenwart oder Vergangenheit, sich so verstärkt, daß eine Gefährdung der

---

1) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, I. Bd., 2. Aufl., S. 161.

2) EOVG. vom 24. I. 11 im preuß. Verw.Bl. 46, S. 747 und 6. I. 11 im preuß. Verw.Bl. 50, S. 809.

3) S. Verhandl. d. Reichstages vom 18. X. 11. Abgeordneter Dr. Junck, 191. Sitzung.

4) EOVG. 1. XI. 10, Selbstverwaltung 37, 790 und 6. I. 11. Preuß. Verw.Bl. 50, S. 809.

öffentlichen Sicherheit als sicher bevorstehend anzunehmen ist, wird sie der Polizei den gesetzlich zureichenden Grund zur Versagung der Genehmigung geben. Die polizeiliche Genehmigung darf deshalb nicht aus dem Grunde verweigert werden, „weil es möglich sei, daß die Teilnehmer an einer Versammlung nachher in ein Wirtshaus gehen, und daß dort eine Messerstecherei entstehen könnte“ [1]). Ebensowenig können sozialdemokratische Versammlungen unter freiem Himmel einfach deshalb von der Genehmigung ausgeschlossen werden, weil derartige Versammlungen an sich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeuten. Eine Versagung der Genehmigung ist auch nicht zulässig, weil die politischen Gegensätze zwischen den einzelnen Parteien an ein und demselben Orte sehr große seien und „in weiten Volkskreisen eine tiefgehende Erregung“ [2]) bestehe, die einen Ausbruch von Streitigkeiten befürchten lasse oder endlich weil in einem Landesteile mit gemischt nationaler Bevölkerung zu Zeiten, wo die Gegensätze der Nationalitäten schon an sich groß sind, das „Hervorkehren der Nationalität“ bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel zu befürchten sei [3]). Alle diese Versagungsgründe sind nicht gesetzmäßig. Wenn dagegen aus bestimmten Vorkommnissen bei früheren Versammlungen Grund zu der Vermutung vorhanden ist, daß „die Erregung der Versammlungsteilnehmer zu Ausschreitungen oder Gewalttätigkeiten führen könnte“ [4]), wird die Polizei berechtigt sein, von ihrer Versagungsbefugnis Gebrauch zu machen, wenn sich auch andererseits nicht verkennen läßt, daß sie vor Versagung der Erlaubnis in eine eingehende Prüfung einzutreten hat dahin, ob tatsächlich eine Wiederholung der früheren Vorgänge zu befürchten ist. Erst wenn sie nach gewissenhafter Prüfung zu einer Bejahung dieser Frage kommt, darf sie sich zu einer Versagung der Genehmigung entschließen. Als ein ausreichender Versagungsgrund wäre es danach zu erachten, wenn die Polizei die Genehmigungserteilung mit der Begründung ablehnte, es sei seitens der Sozialdemokraten ein Angriff auf das Publikum, das eine boykottierte Wirtschaft besuchte, unternommen worden, und der Landrat hätte sich daher veranlaßt gesehen, die Sicherheitsorgane

1) Verhandlungen des Reichstags vom 18. X. 11, 191. Sitzung. (Dr. Junck.)

2) EOVG. vom 7. VI. 10, Selbstverwaltung 37, 724.

3) Dagegen eine EOVG. vom 2. X. 99, Selbstverwaltung 1900, S. 755; die vor Erlaß des RVG. ergangenen Entscheidungen sind für diese Frage häufig nicht anwendbar.

4) EOVG. 21. III. 05 im preuß. Verwaltungsbl. 27, S. 485.

zu verstärken [1]). Der Angriff auf die Wirtschaft ist eine Tatsache, die für den Fall seiner Wiederholung eine ernste Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeutet und die Vermutung der Wiederholung ist selbst für eine wohlwollende Gesetzesanwendung eine nicht unbegründete.

Die Grenzen, die dem administrativen Ermessen der Polizei gezogen sind, sind also auch hier nicht so weit, als es beim ersten Anblick scheinen möchte. Die Erteilung der Polizeierlaubnis hängt nicht von dem freien Willen der Polizeibehörde ab, sie darf nur dann verweigert werden, wenn eine richtige Auslegung die im Gesetze enthaltenen Hindernisse auch als wirklich vorhanden nachweist.

Dadurch, daß das Reichsvereinsgesetz die Versagung der Genehmigung von der Befürchtung der Gefahr für die öffentliche Sicherheit abhängig macht, gibt es der Polizei die Befugnis

1. den betreffenden Veranstaltungen Auflagen zu machen [2]).

Dabei hat die Polizei aber darauf zu sehen, daß nur solche Bedingungen vorgeschrieben werden, die zur Erfüllung gesetzlicher Anforderungen dienen, eine Auflage ist also nur unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit, nicht aber auch unter dem der öffentlichen Ordnung zulässig.

Das Reichsvereinsgesetz gibt der Polizei

2. die weitere Befugnis, die Genehmigung aus denselben Gründen, die ihre Versagung gestatteten, wieder zurückzunehmen.

Die einmal erteilte Genehmigung „schließt keinen Verzicht auf eine fernere Wahrung des gesetzlich geschützten öffentlichen Rechts in sich“ [3]), sie „erwächst niemals in materielle Rechtskraft, in dem Sinne, daß die Behörde an ihren Inhalt gebunden ist“ [4]). Das erhellt ohne weiteres, wenn man sich vergegenwärtigt: was ist die Aufgabe aller Verwaltungstätigkeit? Sie soll intra legem einen dem Staate nützlichen Erfolg erzielen, dieser Erfolg muß in Einklang stehen mit dem öffentlichen Interesse. Das öffentliche Interesse ist aber wandelbar. Was ihm heute noch voll entspricht, das kann ihm morgen „bei veränderten Umständen schon schädlich sein“. In dieser Forderung steter Kongruenz des öffentlichen Interesses und der Verwaltungstätigkeit liegt der Grund, aus dem die Behörde niemals an ihre

1) EOVG. 12. IV. 10; 5, 362.

2) EOVG. 9. X. 03, Pr. Verw.Bl. 25, 694 und EKG. 2. V. 05, Johow, 29 C. 22.

3) S. O. Mayer a. a. O. Bd. I, S. 302.

4) S. Fleiner, Institutionen, S. 164 und 326.

Verfügungen gebunden ist; sie darf sie nicht allein abändern, sondern auch widerrufen; sie darf dies nicht bloß bei einer Aenderung der äußeren Verhältnisse z. B. wenn es sich herausstellt, daß sie durch unrichtige Angaben über den wahren Sachverhalt getäuscht worden ist [1]), sondern schon „wegen geänderter oder abweichender Ansicht, d. h. wenn sie Tatsachen anders würdigt oder Rechtssätze anders auslegt als sie es beim Erlaß des Verbotes getan hat" [2]). Die Behörde darf aber den Widerruf nicht etwa damit begründen, daß sie von ihrem Ermessen nicht den richtigen Gebrauch gemacht habe [3]), sie darf selbstverständlich auch nicht nach freiem Belieben von diesem Rechte des Widerrufs Gebrauch machen, selbst für den Fall nicht, daß sie sich den jederzeitigen Widerruf der Erlaubnis ausdrücklich vorbehalten hat [4]), der Grund des Widerrufs muß stets ein „polizeilicher" sein, der Widerruf selbst aber ist grundsätzlich frei [5]).

Welche Konsequenzen dieser Satz hat, welchen Einschränkungen er unterliegt, das wird aus der Beantwortung der weiteren Frage evident: bis zu welchem Zeitpunkte ist ein solcher Widerruf gestattet? Darf die Rücknahme einer einmal erteilten Erlaubnis auch dann noch erfolgen, wenn die Versammlung bereits zusammengetreten ist und die Beratung begonnen hat? Das ist m. E. außer jedem Zweifel. Für die Rücknahme einer einmal erteilten Erlaubnis gibt es eine zeitliche Grenze nicht, sie kann unmittelbar nach Erteilung der Genehmigung, sie kann aber auch erst dann erfolgen, wenn die genehmigte Versammlung sich bereits ihrem Ende zuneigt, für den Fall, daß jetzt erst Umstände eintreten, die die öffentliche Sicherheit gefährdet erscheinen lassen. Die öffentliche Verwaltung muß, wie oben gezeigt wurde, in der Lage sein, sich den wechselnden Bedürfnissen anzupassen. Diese Anpassungsfähigkeit gibt ihr in unserem Falle der § 7 des Gesetzes (die Rücksicht auf die öffentliche Sicherheit) in Verbindung mit dem Verwaltungsrechtssatze der jederzeitigen Rücknahme eines behördlichen Verwaltungsaktes.

Zur Erbringung dieses Beweises bedarf es nicht der Herbeiholung des O. Mayerschen „Verbots mit Erlaubnisvorbehalt" [6]).

1) EOVG. vom 12. II. 09; 53, 262.

2) Fleiner, Institutionen, S. 166—167.

3) EOVG. 24, 350 und 40, 379; s. auch Jellinek, Fehlerhafter Staatsakt, S. 160, Graf Westarp, im preußischen Verwaltungsblatt 27, 116.

4) EOVG. 39, 367; 50, 363; Schultzenstein, VA. 5, 465.

5) EOVG. vom 12. II. 09, 53, 262.

6) Wolzendorff im Verw.Arch. 18, 428 ff. „Wenn für ein Unternehmen die Genehmigung erfordert wird, so ist dadurch ein Verbot mit Er-

M. E. ist dieses Institut für unseren Fall überhaupt nicht anwendbar. Wollte man sich mit Wolzendorff auf den O. Mayerschen Standpunkt stellen, so ergäbe sich folgende Konstruktion:

Es ist polizeilich verboten, Versammlungen unter freiem Himmel abzuhalten. Jedoch ist der Polizei vorbehalten, die Erlaubnis zur Abhaltung zu erteilen. Die Erlaubnis, in der die obrigkeitliche Feststellung über die Versammlung enthalten ist, entbindet von dem Verbote. Daß diese Deduktion in geradem Widerspruch mit den Tatsachen steht, leuchtet ein. Wo in aller Welt verbietet denn das Reichsvereinsgesetz, Versammlungen unter freiem Himmel abzuhalten? Das Verbot lautet nicht:

> Versammlungen unter freiem Himmel dürfen nicht abgehalten werden,

sondern nur

> Versammlungen unter freiem Himmel dürfen außer mit polizeilicher Genehmigung nicht abgehalten werden.

„Wenn das Gesetz der Polizei die Erteilung einer Genehmigung zugesteht, dann legt es damit die Feststellung der rechtlichen Bedingungen für Abhaltung einer Versammlung in ihre Hand, erteilt ihr aber niemals die Ermächtigung, von einem Verbote zu dispensieren“ [1]). Von keiner Seite läßt sich jene aus irrigen Prämissen gezogene Folgerung halten, vielmehr zeigt ein Vergleich dieser durch praktisch einfache, juristisch aber recht komplizierte Begriffsfeststellung gewonnenen Lösung mit der analogen Gestaltung der in Preußen eingeführten Theaterzensur oder mit der polizeilichen Vorschrift, die das Jagen oder den Gebrauch von Waffen von der Erteilung eines Jagd- bezw. Waffenscheins abhängig macht, deutlich die Uebereinstimmung der einzelnen polizeilichen Rechtssätze für diese Gebiete mit der Konsequenz unserer Erklärung. Wer möchte auch leugnen, daß es der Polizei jederzeit freisteht, ein Schauspiel erst nach dem ersten Akte oder nach der ersten Aufführung oder auch nach einer Reihe von Aufführungen zu verbieten oder einem Individuum den Jagdschein zu entziehen, längst, nachdem es die Jagd ausgeübt hat?

---

laubnisvorbehalt aufgestellt. Die Zurücknahme der Erlaubnis beseitigt diese von nun an und setzt damit das allgemeine Verbot, von welchem sie entband, wieder in Wirksamkeit.“

1) S. dazu: Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Beiträge zur Systematik und Methodik von Ludwig Spiegel. Leipzig, 1909, I. Aufl. S. 216 f.

§ 3.

Die exemtionellen Versammlungen des § 24.

Während für die bisher genannten öffentlichen Versammlungen, gleich, ob sie in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel tagten, das Reichsvereinsgesetz nur die Anwendung sicherheitspolizeilicher Bestimmungen des Landesrechts gestattete, kommen wir jetzt zu einer Reihe von Versammlungen, für die die Vorschriften des § 10 II 17 ALR. in vollem Umfange stehen geblieben sind, die also polizeilicherseits nicht nur nach der Seite der Sicherheit der Versammlungsteilnehmer oder der öffentlichen Sicherheit, sondern auch nach der der öffentlichen Ordnung geregelt werden können. Das sind die vier Gruppen des § 24 RVG.

Die erste Gruppe dieser Exemtionen von den Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes begreift

die kirchlichen und religiösen Versammlungen.

Eine Versammlung wird dann als kirchliche oder religiöse zu gelten haben, wenn sie zur Erörterung kirchlicher oder religiöser Angelegenheiten von der Kirchenbehörde zusammengerufen ist. Wird eine derartige Versammlung nicht durch die Kirchenbehörde, sondern durch Dritte — etwa den Gemeindevorsteher — ohne Genehmigung der zuständigen Kirchenbehörde berufen, so wird sie als eine kirchliche nicht angesehen werden dürfen. Dies ist die Prämisse für die Richtigkeit der nachstehenden Ausführungen.

Religiöse Versammlungen unterliegen nicht dem Reichsvereinsgesetze; für sie gilt das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850. Diese Ausnahmestellung wurde bei der Einbringung des Reichsvereinsgesetzes damit begründet, daß „die verschiedenartige Stellung der einzelnen Bundesstaaten zur Kirche sie erfordere und es nicht angängig sei, Angelegenheiten, die Gegenstand der Kirchenhoheit seien, im Rahmen eines Reichsgesetzes zu behandeln, vielmehr gehöre die gesamte kirchliche Materie ihrer Natur nach zum Gebiete der Landesgesetzgebung“ [1]). Wenn diese Begründung auch zu durchsichtig ist, als daß sie einen ausreichenden Grund für die Sonderstellung der religiösen Versammlungen abgeben könnte, so ändert das doch an der Tatsache wenig, daß im Vergleiche mit dem Reichsvereinsgesetze das preußische Vereinsgesetz das schlechtere Versammlungsrecht darstellt. Dadurch,

1) S. die Erläuterungen der Reichstagsverhandlungen bei Einbringung des Gesetzes. Vossen a. a. O., S. 231.

daß es eine Beschränkung der polizeilichen Befugnisse weder auf die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer, noch überhaupt auf die öffentliche Sicherheit kennt, gestattet es der Polizei die Anwendung der großen Zahl ordnungspolizeilicher Maßnahmen, deren Mannigfaltigkeit nur übertroffen wird von der Virtuosität ihrer Anwendung durch die Behörde.

Zu den Gegenständen, für die die Polizei zu sorgen hat, gehören insbesondere „Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen, Sorge für Leben und Gesundheit, Fürsorge gegen Feuersgefahr sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt" [1]). Dieser Aufgabe soll die Polizei nach dem preußischen Vereinsgesetze auch gegenüber kirchlichen und religiösen Versammlungen genügen. Sie darf deshalb einer Versammlung nicht allein den Zutritt zu einem Hause wegen dessen Baufälligkeit oder wegen Seuchengefahr verbieten — das war ihr schon bei den ausschließlich dem Reichsvereinsgesetze unterworfenen Versammlungen gestattet — sie darf auch darüber hinaus von ihrem Verbietungs- und Beschränkungsrechte Gebrauch machen, sobald sie zu der Ueberzeugung kommt, daß das Versammlungsgebäude in einem „mit dem Gemeinwohl nicht verträglichen" [2]) Zustande sich befindet. Sie darf weiter die Teilnehmerzahl der Versammelten aus ordnungspolizeilichen Gründen beschränken, dagegen ist es ihr nicht erlaubt, die Abhaltung einer Versammlung in einem Hause überhaupt zu verbieten, wenn sie den Aufenthalt von Menschen daselbst zu anderen Zwecken gestattet [3]). Ihre Verbietungsgewalt reicht auch nicht soweit, daß sie gottesdienstliche Versammlungen einer Religionsgesellschaft in einem Gebäude untersagen dürfte, „weil dessen Verwendung und Erbauung zu diesem Zwecke staatlich nicht genehmigt sei" [4]). Hingegen kann es ihr nicht verwehrt werden, die Abhaltung einer Versammlung zu inhibieren, wenn diese eine Gesundheitsschädigung oder auch nur eine Gesundheitsgefährdung — selbst kranker oder nervöser Personen — herbeiführen könnte.

Bei allen Anordnungen der Polizei, die sie in Bezug auf kirchliche und religiöse Versammlungen trifft, wird eine kritische Beurtei-

1) S. Caspar, Das preußische Vereins- und Versammlungsrecht 1894, S. 53.

2) Friedrichs, Das Polizeiverwaltungsgesetz, 1911, S. 247.

3) OVG. vom 29. I. 03, 42, 411.

4) OVG. vom 11. V. 00, 37, 439.

lung der Rechtsgestaltung mit der Einsicht operieren müssen, daß auch hier die beiden uns schon bekannten Grundsätze

der polizeilichen Abwehr nur gegen den Störer

und der Verhältnismäßigkeit polizeilicher Abwehr

ihre Anwendung zu finden haben. Wenn beispielsweise in einer kirchlichen oder religiösen Versammlung ein Redner einer anderen Religionsgemeinschaft Gotteslästerung und Lüge vorwirft, so hat die Polizei ihre Maßnahmen gegen den Redner, nicht gegen die Versammlung zu richten. Sie ist aus § 10 II 17 ALR. lediglich befugt, der Fortsetzung einer derartigen Störung nach dem Grundsatze der „Abwehr gegen den Störenden" entgegenzutreten, auflösen darf sie die Versammlung nicht. Solange die Entziehung der persönlichen Freiheit des Störers den erstrebten Erfolg verspricht, darf die Polizei nicht in die Rechte Dritter — hier also in die der Versammlung — eingreifen[1]). Ebensowenig hat die Polizei irgend welche Einschreitungsbefugnisse gegen eine Versammlung aus dem Grunde, weil letztere Dritten Anlaß zu Störungen der öffentlichen Ordnung gibt. Sie kann eine an sich erlaubte Handlung, wie sie sich in der Abhaltung einer religiösen oder kirchlichen Versammlung darstellt, nicht ohne weiteres untersagen, weil diese Anlaß zu Ausschreitungen Dritter, Verkehrs- oder Ruhestörungen geben könnte. Beispielsweise kann eine Versammlung der Heilsarmee nicht deshalb untersagt werden, weil das Publikum durch das Singen geistlicher Lieder nach weltlichen Melodien Anlaß nehmen könnte, sich vor dem Versammlungsgebäude anzuhäufen und dadurch den öffentlichen Verkehr zu hindern. Der Störende ist in diesem Falle nicht die Heilsarmee, sondern das vor dem Gebäude versammelte Publikum, das den Gesang der Heilsarmee zum Anlaß für eine polizeiwidrige Handlung nimmt. Die Polizei hat deshalb dem ungebührlichen Benehmen des Publikums mit ihren Machtmitteln entgegenzutreten. Gegen die Heilsarmee selbst wäre ein Einschreiten der Polizei — und zwar diesmal aus dem anderen Grundsatze der Verhältnismäßigkeit polizeilicher Abwehr — erst dann gegeben, wenn den weltlichen Melodien so obszöne Lieder unterlegt wären, daß sie mit Recht als eine Gefährdung der Ruhe und Ordnung anzusehen sind[2]). Hier wäre dann die Polizei berechtigt, von

1) Vgl. dazu die EOVG. vom 16. X. 89 im preuß. Verw.Bl. S. 81: „Die durch den § 10 II 17 ALR. umschriebenen Befugnisse der Polizei sind nicht stets dann eine gesetzliche zulässige Maßregel, wenn sie nur ein wirksames Mittel bilden, um einen der Versammelten an der Fortsetzung strafbarer Handlungen zu verhindern."

2) EOVG. 31, 409.

ihren gesetzlichen Zwangsmitteln Gebrauch zu machen, d. h. sie darf nicht etwa die Versammlung auflösen, sondern nur das Singen verbieten.

Von den allgemeinen Grundsätzen für den Umfang der Polizeigewalt wenden wir uns nunmehr zu der speziellen Frage: welche Pflicht erwächst der Polizeibehörde aus dem Umstande, daß in einer kirchlichen oder religiösen Versammlung auch politische Erörterungen stattfinden? Wird der Versammlung dadurch ihre Bedeutung als kirchliche oder religiöse genommen?

Erinnern wir uns des rechtlichen Charakters der kirchlichen oder religiösen Versammlung als einer den Vorschriften des § 10 II 17 ALR. „in vollem Umfange" unterliegenden, und vergleichen wir damit die rechtliche Stellung der „gewöhnlichen" politischen Versammlung, so wird kritischer Betrachtung nicht verborgen bleiben, daß es den Anschein gewinnen könnte, als ob eine kirchliche oder religiöse Versammlung, die — oder wenigstens soweit sie — sich mit Politik befaßt, aus dem Geltungsbereiche des Landesrechts ausscheidet und sich in das Gebiet des besseren Rechtes des Reichsvereinsgesetzes flüchtet[1]). Dem ist aber nicht so. Wollte man dieser Auffassung bis in die letzte Konsequenz nachgehen, so würde das Ergebnis das sein, daß eine kirchliche Versammlung die Polizeigewalt auf ihre sicherheitspolizeilichen Befugnisse zu beschränken vermöchte, dadurch, daß sie neben ihrer Hauptaufgabe, der Erledigung kirchlicher Angelegenheiten, sich auch in politische Erörterungen, wenn auch ganz nebenher, einläßt. Einen solchen Dualismus kann das Reichsvereinsgesetz aber unmöglich gewollt haben. Eine politische Nebenabsicht vermag der Versammlung niemals den Charakter als kirchliche Versammlung zu nehmen. Daran wird auch durch den Umstand nichts geändert, daß die kirchliche Versammlung politische Zwecke verfolgt oder politische Erörterungen zuläßt. Sie bleibt eine kirchliche Versammlung und untersteht als solche in allen ihren Beziehungen ausschließlich und allein dem schlechteren Rechte des preußischen Vereinsgesetzes.

Wenn so die kirchliche und religiöse Versammlung überall gegen andere öffentliche Versammlungen zurücksteht, so gibt es doch ein Feld, in welchem sie den übrigen öffentlichen Versammlungen überlegen ist, das ist das der „Versammlungssprache".

Der § 12 des Reichsvereinsgesetzes, der den Gebrauch der deutschen Sprache, „den Sprachenzwang" für alle öffentlichen Versammlungen jeder Art obligatorisch macht und nur unter bestimmten Vor-

1) So Stier-Somlo, Vereinsgesetz, S. 235 und Lindenberg, Vereinsgesetz, S. 47.

aussetzungen Ausnahmen zuläßt, findet auf kirchliche und religiöse Versammlung keine Anwendung. Für sie gelten lediglich Bestimmungen landesrechtlicher Art[1]) und diese enthalten nirgends eine Vorschrift über die Versammlungssprache. Ist aus dem Fehlen dieser Vorschrift in den einschlägigen Gesetzen der Schluß zu ziehen, das Gesetz nehme den ausschließlichen Gebrauch der deutschen Sprache als selbstverständlich an, oder ist aus dem Schweigen des Gesetzes zu folgern, daß jede beliebige Sprache als Versammlungssprache erlaubt sei? Das letztere erscheint mir evident und zwar aus dem Begriffe „der gesetzmäßigen Verwaltung“[2]). Gesetzmäßige Verwaltung bedeutet „Verwaltung innerhalb der Schranken des Gesetzes“. Jeder obrigkeitliche Eingriff in die Freiheit des Einzelnen wie der Gesamtheit bedarf der gesetzlichen Grundlage oder, wie Otto Mayer sagt, „gehört zum Vorbehalte des Gesetzes“. Dieser Satz ist in der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Jan. 1850 in dem Titel „von den Rechten der Preußen“ zum Ausdruck gekommen[3]); diese „gewährleistet die persönliche Freiheit“, behält aber dem Gesetze vor, „die Bedingungen und Formen zu bestimmen, unter denen ihre Beschränkung zulässig ist“. Darauf kommt es in der Tat an. Sind die Bedingungen und Formen gesetzlich bestimmt, so ist die persönliche Freiheit insoweit beschränkt, als diese Bedingungen reichen, aber auch nur insoweit. Schweigt das Gesetz, so darf die Behörde nicht in die Rechtssphäre des Bürgers eingreifen, m. a. W. dem Einzelnen liegt in solchem Falle ebensowenig wie einer Mehrheit von Personen der Staatsgewalt gegenüber eine Pflicht ob. Ist diese Voraussetzung aber zutreffend, so ist damit die klare Erkenntnis gewonnen, daß die Polizeibehörde nicht das Recht hat, einer kirchlichen oder religiösen Versammlung den Gebrauch einer bestimmten Sprache vorzuschreiben, sie muß es vielmehr dulden, daß diese sich einer Sprache bedient, welcher sie will und sie

---

1) Das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 Teil II, Titel VI und das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850.

2) S. hierzu O. Mayer a. a. O. I, 574 ff. u. Archiv f. öff. Recht, 17, 464 ff. und 18, 96 ff. Ferner Fleiner, Institutionen d. deut. Verw.R. S. 109 ff. Anschütz, im pr. Verw.Bl. 22, 83 ff. Ferner dessen „Lücken in d. Verfassungs- u. Verw.-Gesetzen“, VA. 14, S. 315 u. Enzyklopädie d. Rechtsw. v. Holtzendorff und Kohler II, S. 475 u. 611, Thoma, Pol. Befehl I, 98.

3) Art. 5: „Die persönliche Freiheit ist gewährleistet. Die Bedingungen und Formen, unter welchen eine Beschränkung derselben zulässig ist, werden durch das Gesetz bestimmt.“ Cf. Gesetz z. Schutz d. persönl. Freih. v. 12. II. 1850.

kann den Gebrauch einer fremden Sprache nicht als Auflösungsgrund einer Versammlung anführen [1]).

1) S. hierzu Anschütz, Besprechung der v. Kamptzschen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts 1901 im preußischen Verwaltungsblatt 22, S. 251, Anm. 3 und Zorn, Die deutsche Staatssprache, Verw.A. 10, S. 1 ff. Delius, Juristisches Literaturblatt, 15. Jahrgang 1903, S. 49 ff. und Hubrich, Die Sprachenfreiheit und die öff. Verhandlungen nach preuß. Recht. Königsberg 1903.

Die preußische Verwaltungspraxis hat das Sprachenverbot früher nicht gekannt. Das lehrt der „Allerhöchste Zuruf an die Einwohner des Großherzogtums Posen" vom 15. Mai 1815, in welchem die Anwendbarkeit der polnischen Sprache neben der deutschen in allen öffentlichen Versammlungen ausdrücklich ausgesprochen ist. Wenn die polnische Sprache auch nur neben der deutschen als Versammlungssprache zugelassen ist, so kann daraus unmöglich ihre gänzliche Ausschaltung gefolgert werden.

Auch das Gesetz vom 28. Aug. 1876 über die deutsche Sprache als ausschließliche Geschäftssprache aller Behörden, Beamten und politischen Körperschaften gibt der Polizei kein Recht des Verbotes der Anwendung einer fremden Sprache in einer kirchlichen oder religiösen Versammlung. Die polizeiliche Ueberwachung einer Versammlung ist noch kein Geschäftsverkehr. Sehr treffend bemerkt dazu das OVG. in seiner Entscheidung vom 29. IX. 76, I, 352—360 „Die Geschäftssprache gelange zur Anwendung, wenn die Behörden in einen amtlichen Verkehr mit Dritten träten, ein solcher amtlicher Verkehr sei aber in einer Versammlung nicht zu erblicken. Die Ueberwachung der Versammlung sei kein Geschäftsverkehr, sondern eine einseitige Tätigkeit". In einer späteren Entscheidung (vom 5. X. 97, 32, 395 ff.) kommt das OVG. allerdings zu der Auffassung, daß die Auflösung einer Versammlung zulässig wäre, wenn die fremde Sprache in fraudem legis angewendet würde und ergänzt diese Entscheidung dahin (21. XI. 99 im pr. Verw.Bl. 21, 264), „es wäre Tatfrage, ob der Gebrauch der fremden Sprache auf eine gesetzwidrige Absicht zurückzuführen sei".

Dem kann aus den im Texte angegebenen Gründen nicht beigetreten werden, ebensowenig wie den Zornschen Ausführungen (Verw.A. 10, 1), die Polizei sei nicht verpflichtet, fremde Sprachen zu kennen. Wir können dem mit Anschütz entgegenhalten, die Polizei kommt sehr häufig in die Lage, „fremde Sprachen kennen zu müssen, z. B. bei Verfolgung verdächtiger Ausländer oder bei der preßpolizeilichen Prüfung fremdsprachlicher Druckschriften".

Mit einer anderen Begründung noch und zwar der interessanten des § 95 der Einleitung zum allgemeinen Landrecht von 1794: „Wenn zwei Rechte miteinander kollidieren, hat das mindere dem stärkeren zu weichen," bestreitet Delius die Anwendungsmöglichkeit einer fremden Sprache in Versammlungen. Die beiden Rechte, um die es sich in unserem Falle handelt, sind das Versammlungsrecht des Staatsbürgers und das Ueberwachungsrecht der Polizei. Welches ist das stärkere? Delius hält das Ueberwachungsrecht dafür, „weil es dem Schutze des öff. Interesses diene". Wäre das zutreffend, so müßte die letzte Konsequenz dieser Erkenntnis sein, daß die polizeiliche Ueberwachung der Selbstzweck, das Versammlungsrecht, obwohl eins der Grund- oder Freiheitsrechte, dagegen nur das Mittel dazu sei.

Versammlungen in Zeiten der Kriegsgefahr oder des Kriegszustandes.

Der § 24 des Reichsvereinsgesetzes läßt des weiteren die Vorschriften des Landesrechts in Bezug auf Versammlungen in den Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Belagerungszustandes oder des Aufruhrs unberührt.

Nach Art. 68 der RV. kann der Kaiser „wenn die örtliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlasse eines entsprechenden RG. gelten die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851".

Ein Reichsgesetz ist bis heute nicht ergangen, die Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 sind daher noch in Kraft. Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Beschränkung das preußische Gesetz von 1851 die Erklärung des Belagerungszustandes zuläßt, ist für unsere Aufgabe nicht von Relevanz, hier kommt es in erster Reihe auf die Beantwortung der Frage an: wie wirkt die Erklärung des Belagerungszustandes auf die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegen Versammlungen. Mit der Erklärung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt auf den Militärbefehlshaber über. Wenn die Organe der Zivilverwaltung damit auch nicht außer Funktion treten, so ist ihre Kompetenz doch an das Ermessen des Militärbefehlshabers gebunden. Der Militärbefehlshaber hat das Recht, „die Kompetenzen der bürgerlichen Behörden an sich zu ziehen und die bürgerlichen Verwaltungen mit Anordnungen und Aufträgen zu versehen, wo und soweit es nach seinem Ermessen der Zweck erheischt" [1]). In der Absicht des Gesetzes lag es zweifellos, damit zunächst die Verhältnisse der Militär- und Zivilbehörden untereinander zu regeln, nicht auch die des Staates zu seinen Untertanen. In Beziehung auf die Untertanen sind der militärischen Gewalt die Schranken des Gesetzes aufgestellt, die sie nur durchbrechen darf, sofern der Militärbefehlshaber von der ihm zustehenden Befugnis der Suspension des Artikels 29 der preußischen Verfassung Gebrauch macht. Wendet der Militärbefehlshaber aber diese „Zusatzmaßregel" an und setzt den Art. 29 der preußischen Verfassungsurkunde außer Kraft, so hat das den Erfolg, daß die gesetzlichen Grenzen „gegenüber der rechtlichen Freiheitssphäre der Untertanen" fallen und das freie Ermessen des Militärbefehlshabers und der ihm unterstellten Organe an die

1) Hänel, D. Staatsrecht, 1892, Bd. I, S. 432 ff.

Stelle der gesetzlichen Vorschriften tritt. Dieses freie Ermessen kennt keine andere Schranke als die, welche die Unterdrückung der Unruhen selbst gibt. Hier sind die „Grenzen der staatlichen Wirksamkeit" nicht so festgelegt, sodaß sie „die freie Sphäre der Bürger" ein für alle Male sichern" [1]), die Versammlungsrechte der Untertanen sind vielmehr ausgeschaltet und die Polizei als Hilfsorgan des Militärbefehlshabers tritt in eine Machtfülle, die weder sicherheits- noch ordnungspolizeiliche Schranken kennt und die ihren Grund und ihre Grenze allein in dem Gedanken der Zweckmäßigkeit der Niederhaltung des Aufruhrs sieht. Die Maßregeln, die sie zu diesem Ende ergreift, finden ihre Ursache in den außerordentlichen Verhältnissen, die einer außerordentlichen Verstärkung der polizeilichen Gewalt nicht entraten können.

Versammlungen der Landarbeiter.

In seinem Absatz 3 behandelt der § 24 die Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten, die Verabredungen, nicht die Versammlungen. Das ist aber nicht etwa eine Einschränkung des Begriffs Versammlung, sondern eine nicht unerhebliche Erweiterung. Das Gesetz trifft damit nicht allein die öffentlichen und die nicht öffentlichen Versammlungen, sondern darüber hinaus die heimlichen Verabredungen der Landarbeiter von Mund zu Mund, von Haus zu Haus, die einen weit gefährlicheren Charakter annehmen können, als die Versammlung. Der Kreis der Arbeiter, an den das Gesetz sich wendet, ist ein ganz bestimmter, nämlich der des Gesindes und der ländlichen Arbeiter. Für ihn hat das Reichsvereinsgesetz den Fortbestand des preußischen Gesetzes betreffend die Verletzungen der Dienstpflicht vom 24. April 1854 ausdrücklich garantiert und so das über diese Arbeiterklasse verhängte Koalitionsverbot „unberührt" gelassen.

Unterworfen sind dem Gesetze

1. das Gesinde.

Ein Merkmal des Gesindes ist, „daß es zur häuslichen Gemeinschaft des Dienstherrn gehört und unter der Zucht und Hausordnung desselben steht" [2]). Es muß also mit dem Dienstherrn in einem Hause wohnen; Personen, die nicht die Hausgemeinschaft des Dienstherren teilen oder eine Wohnung haben, die von der Häuslichkeit des Dienstherrn getrennt ist, können als Gesinde nicht angesehen werden. Ebensowenig sind die sog. „Hausoffizianten" [3]) (§ 177, II, 5 ALR.)

1) S. Stahl, Rechts- und Staatslehre, 3. Aufl. 1856, Bd. II, S. 137 f.
2) S. Delius, RVG. S. 229.
3) KG. 16. X. 90: Johow, Jahrb. Bd. XI, S. 256. KGE. 13. I. 02,

„die einen gewissen selbständigen Wirkungskreis haben, dem Gesinde zugehörig".

2. Personen, welche von den zu Diensten verpflichteten bäuerlichen Besitzern zur Verrichtung dieser Dienste gestellt werden.

3. Solche Dienstleute, welche gegen Gewährung einer Wohnung in den dem Besitzer gehörigen oder auf dem Gute befindlichen Gebäuden und gegen einen im voraus bestimmten Lohn behufs der Bewirtschaftung angenommen sind; die Dienste können auch solche sein, die mittelbar im Interesse der Landwirtschaft erfolgten z. B. die einer Köchin, eines Gutsschmiedes oder eines Stellmachers [1]).

4. Solche Handarbeiter, welche sich zu bestimmten land- oder forstwirtschaftlichen Arbeiten verdungen haben [2]).

An diese Arbeiterkategorien wendet sich das Gesetz. Wenn oben gesagt wurde, für sie hätte das Reichsvereinsgesetz das Koalitionsverbot unberührt gelassen, so darf dabei nicht übersehen werden, daß dieses Verbot auch für den Fall in Geltung geblieben wäre, daß das Reichsvereinsgesetz seinen Fortbestand im § 24 nicht noch besonders betont hätte. Das wird sofort klar, wenn man sich erinnert, daß der § 1 Abs. 1 des Reichsvereinsgesetzes das Recht, sich zu versammeln, nur zu Zwecken gegeben hat, die „den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen". Eine Verabredung ländlicher Arbeiter zur Einstellung oder Verhinderung der Arbeit läuft aber in Preußen dem Strafgesetze stets zuwider, nämlich dem oben erwähnten Gesetze von 1854. Der § 1, Abs. 1 des Reichsvereinsgesetzes hätte sonach für eine Unterdrückung der Versammlungen ländlicher Arbeiter völlig genügt. Die Regierung war sich bei Einbringung des Reichsvereinsgesetzes darüber auch nicht

---

US. 11, 42: Ein Stallschweizer, der die Milchwirtschaft selbständig führt, und der einen Unterschweizer, den er selbst angenommen hat, beaufsichtigt, ist nicht als Gesinde, sondern als Hausoffiziant anzusehen. Desgl. gilt eine Kinderpflegerin als Hausoffiziantin, die „in der Hauptsache einen erziehlichen und bildenden Einfluß auf ein Kind ausüben soll" und nur gelegentlich geringe Dienste im Haushalte leistet" (KGE. 20. IV. 91, US. 202, 96).

1) EKG. 16. XI. 93, Johow, 14, 412; 15. III. 94, Johow, 15, 349. Ob der Dienstmann Miete für die Wohnung zahlt, ist nicht von rechtlicher Erheblichkeit, es bedarf nur des Nachweises, daß die Wohnung deshalb vom Dienstherrn vermietet ist, um sich einen Arbeiter für seine Wirtschaft zu verschaffen. (EKG. 29, XII. 84, Johow, 5, 374.)

2) Die Wanderarbeiter gehören nur in dem Falle hierher, daß der Gutsherr mit ihnen selbst einen Vertrag geschlossen hat, aber nicht, wenn er mit einem Unternehmer die Gestellung der Arbeitskräfte vereinbart hat. (EKG. 28. IV. 04, DZ. 519.) Die Scharwerker (das sind die im Gesindedienste der Dienstleute Befindlichen) fallen ebenfalls nicht unter das Gesetz.

im unklaren, sie hob im Gegenteil wiederholt hervor, daß durch diese Vorschrift, die dem von dem Reichsvereinsgesetze geregelten Gebiete eigentlich nicht angehöre, nur jeder Zweifel darüber ausgeschlossen werden solle, daß eine Berührung der Bestimmungen der Einzelstaaten durch das Reichsvereinsgesetz nicht beabsichtigt sei.

Man hat den Versuch gemacht, dieses Koalitionsverbot als dem Reichsstrafgesetzbuche widersprechend und daher als ungültig hinzustellen, man hat auch die sachliche Gültigkeit der Bestimmungen des § 3 des Gesetzes von 1854, der „an sich eine rechtswidrige Handlung auf seiten der Arbeiter nicht voraussetzt", für unhaltbar zu erklären versucht [1]). Das ist jedoch nicht gelungen. Es läßt sich nicht fortleugnen, daß dieses drakonische Verbot eine Norm des Versammlungsrechts bedeutet, die — so exorbitant sie an sich ist — in der einzelstaatlichen Gesetzgebung bis heute ihre Rechtskraft bewahrt hat. Seinerzeit sollte es die Landarbeiter den gewerblichen Arbeitern gleichstellen [2]). Seit letzteren der § 152 der Reichsgewerbeordnung die Vereinigungsfreiheit verliehen hat, „fristet die Strafbestimmung des Gesetzes von 1854 ein einsames Dasein" [3]).

Aber nicht alle Verabredungen ohne Ausnahme sind den ländlichen Arbeitern untersagt, sondern der § 3 des Gesetzes von 1854 stellt unter Strafe nur „die Verabredung der Einstellung oder Verhütung der Arbeit und die Aufforderung zu einer solchen Verabredung" [4]). Daher sind Verabredungen, die auf bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen abzielen, gesetzlich durchaus erlaubt, allerdings unter der Voraussetzung, daß nicht als Mittel der Erreichung dieses Zweckes die Einstellung oder Verhinderung der Arbeit angewandt werden soll. Auch eine Verabredung der „vorzeitigen Kündigung oder der Nichtverlängerung des Arbeitsvertrages wegen schlechter Behandlung" [5]) wird nicht den gesetzlichen Tatbestand erfüllen, weil sie nicht einen Druck auf den Arbeiter beabsichtigt.

Abschließend kann also konstatiert werden: das Versammlungs-

1) Vgl. Nußbaum in Schmollers Jahrbuch, Jahrg. 25, S. 10: Zur rechtlichen Lage der Landarbeiter.

2) Vgl. § 18 der preuß. Gewerbeordnung.

3) Vgl. das Landarbeiterrecht von Dr. Franz Schlegelberger, Berlin 1907, S. 194.

4) Wenn das Kammergericht in seiner Entscheidung vom 15. II. 95 17, 454 sagt, Aufforderungen zur Arbeitseinstellung sind nicht strafbar, sondern nur Aufforderungen zur Verabredung der Arbeitseinstellung, so ist das praktisch völlig bedeutungslos.

5) Nußbaum a. a. O. in Schmollers Jahrb. 25, 10.

recht der Landarbeiter gleicht dem der anderen Staatsbürger in folgenden Punkten. Es ist den Landarbeitern gestattet, öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen abzuhalten, die polizeilicherseits nur in Hinsicht der sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts „zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben der Versammelten" beschränkt werden dürfen. Sie können auch öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge veranstalten, deren Genehmigung polizeilicherseits erfolgen muß, wenn nicht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist. Ordnungspolizeiliche Befugnisse stehen der Polizei Versammlungen ländlicher Arbeiter gegenüber, sofern diese nach den obigen Ausführungen überhaupt gesetzlich zugelassen sind, nicht zu. Sind diese Versammlungen aber als mit dem § 3 des Gesetzes vom 24. IV. 1854 in Widerspruch stehend anzusehen, so kann die Polizei nicht allein von ihrem Präventivrechte Gebrauch machen, sie kann auch eine bereits zusammengetretene Versammlung erforderlichenfalls unter Anwendung von Zwangsmaßregeln auflösen. Die einzige Schranke, die die Polizei in einem solchen Falle sich selbst zu ziehen hat, ist die Feststellung, ob auch tatsächlich ein Personenkreis in Frage kommt, auf den das Gesetz von 1854 Anwendung finden darf.

Beschränkungen des Versammlungsrechts an Sonn- und Festtagen.

Wie der § 24 RVG. im Abs. 1 die Vorschriften des Landesrechts über kirchliche und religiöse Versammlungen bestehen läßt, so hält er in seinem Absatz 4 diese Vorschriften auch aufrecht zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage; jedoch sind „für Sonntage, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechts nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes" zulässig. M. a. W. an „gewöhnlichen" Sonntagen unterliegen Versammlungen den landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Sonntagsfeier nicht länger, als bis der Hauptgottesdienst am Vormittage sein Ende gefunden hat. Sobald dies der Fall ist, ist die Anwendung dieser Vorschriften nicht mehr angängig, die Polizei ist dann auf diejenigen Bestimmungen des Landesrechts beschränkt, die ihr das Reichsvereinsgesetz im allgemeinen gegen Versammlungen gelassen hat.

Welches sind nun die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage, von denen die Polizei Gebrauch machen darf?

Es gibt in Preußen (wenigstens in den alten Provinzen) kein Gesetz über die Sonntagsruhe. Die Polizeiverordnungen, die das Abhalten von öffentlichen Versammlungen und Aufzügen an Sonn- und Festtagen verbieten, stützen sich auf die Allerhöchste Kabinettsordre vom 7. Februar 1837 [1]). Vermag aber in einem Verfassungsstaate eine Allerhöchste Kabinettsordre überhaupt einer Polizeiverordnung die zu ihrer Gültigkeit erforderliche gesetzliche Grundlage zu geben? Für diese Frage erschließt sich das Verständnis, wenn man erwägt, daß es dem Gesetzgeber des Verfassungsstaates bis heute noch nicht möglich gewesen ist, „das ganze große Gebiet der Verwaltung, das aus den Tagen des Polizeistaats übernommen worden ist, gesetzlich neu zu gestalten und der Verwaltungsbehörde für jeden Eingriff in Freiheit und Eigentum der Bürger die Grundlage in neuen unter Mitwirkung der Volksvertretung erlassenen Gesetzen zu schaffen" [2]). Infolgedessen hat die Behörde zu dem Notbehelfe gegriffen, Kabinettsordres und ähnliche vorkonstitutionelle landesherrliche Erlasse den verfassungsmäßigen Gesetzen gleichzustellen. Das ist, wie gesagt, ein Notbehelf, aber ein von Praxis und Wissenschaft [3]) fast einstimmig anerkannter. Polizeiverordnungen, die sich auf diese Kabinettsordre gründen, müssen als rechtsgültig angesehen werden. Eine genaue Betrach-

1) AKO. vom 7. II. 1837: Zur Beseitigung der Zweifel über die Befugnis der Behörden, durch polizeiliche Bestimmungen die äußerliche Heilighaltung der Sonn- und Festtage zu bewahren, setze ich für den ganzen Umfang der Monarchie hierdurch fest, daß die Regierungen die nach den Verhältnissen der einzelnen Orte oder Gegenden ihres Bezirks zu diesem Zwecke erforderlichen Anordnungen zu erlassen und deren Befolgung durch Strafverbote zu sichern haben.

2) S. Fleiner, Institutionen, S. 111.

3) S. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I, S. 120: „Mit der Einführung der Verfassung soll auch die Verwaltung fortan durch Gesetze gebunden werden. Da ist nun zweierlei möglich: entweder die Gesetzgebung macht sich alsbald in fieberhafter Tätigkeit an die Arbeit oder man läßt die im bisherigen Zustande den Gesetzen am nächsten kommenden Ordnungen als Gesetze im neuen Sinne gelten. Der letzte Weg ist es, den wir allgemein eingeschlagen sehen."

Auch Jellinek (Gesetze u. Verordnungen, S. 373) behauptet die Weitergeltung vorkonstitutioneller Verordnungsdelegationen, für ebenso unbestritten hält sie Anschütz (Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 174 f.). Dagegen sagt Thoma (Polizeibefehl, S. 105): „Eine jede vorkonstitutionelle Ermächtigung der öffentlichen Verwaltung zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum der Bürger steht mit der strengen Konsequenz des Verfassungsrechts in Widerspruch und ist deshalb durch Erlassung der Verfassungsurkunde aufgehoben worden. Der von Otto Mayer unternommene Nachweis ist überzeugend.

tung der Allerhöchsten Kabinettsordre zeigt aber noch eine Besonderheit, die nicht übersehen werden darf, weil sie geeignet ist, der Polizei eine gewisse Ausdehnung ihrer Befugnisse zu gewährleisten. Das ist die auch sonst im preußischen Staatsrechte[1]) enthaltene Vorschrift, die in der äußeren Heilighaltung der Sonn- und Festtage, in der äußeren kirchlichen Ordnung der staatlich anerkannten Religionsgesellschaften einen Teil der öffentlichen Ordnung erblickt. Daß die Polizeigewalt in Ansehung der äußeren kirchlichen Ordnung nicht den niederen Polizeibehörden überlassen ist, sondern in das Gebiet der Landespolizei gehört[2]), macht für ihre Rechtmäßigkeit ebensowenig einen Unterschied, als daß sie den unteren Behörden nicht delegiert werden kann[3]). Der für uns relevante Kern liegt auch hier wieder darin: wie weit darf die Polizei in Ausübung ihrer Befugnisse zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung gehen?

Ein polizeiliches Verbot, welches sich darauf stützt, daß Tatsachen vorliegen, aus denen anzunehmen ist, daß die Versammlung eine Störung der äußeren Feiertagsheiligung verursachen werde, ist zweifellos nicht nur zweckmäßig, sondern auch gesetzlich gültig. Wie aber, wenn die Polizei eine öffentliche Versammlung, die am Sonntag Vormittag in einem geschlossenen Raum abgehalten werden soll, lediglich aus dem Grunde verbietet, weil öffentliche Versammlungen stets und unter allen Umständen eine Gefahr für die äußere kirchliche Ordnung bedeuten? Wie, wenn sie diese Verbote in die Form eines polizeilichen Allgemeinbefehls, einer Polizeiverordnung, kleidet? Die Sonntagsruhe ist ein Gut, das polizeilicherseits gegen Beeinträchtigung geschützt werden muß. Das darf nicht verkannt werden. Das Bild der öffentlichen Straße ist am Sonntage ein anderes als am Werktage. Die Geschäfte sind geschlossen und eine Anzahl festlich gekleideter Menschen strömt den Versammlungsräumen der kirchlich anerkannten Religionsgesellschaften zu. Angenommen eine Zahl von Menschen — kein Menschenhaufen — versucht zu derselben Zeit einen Saal

1) S. die Vorschriften des § 3 Nr. 4 der Verordnung betr. die Ressortverhältnisse der Provinzialbehörden f. das evang. Kirchenwesen vom 27. VI. 45 und den Titel 23 Abs. 1 des Staatsgesetzes betr. die ev. Kirchenverfassung vom 3. VI. 76.

2) Cf. § 137 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.

3) Die Polizeigewalt kann nicht delegiert werden. Anschütz im Verw.-Arch. 5, 410 und 6, 607. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2, 345. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 214 und 218. R. v. Tzschoppe im preuß. Verw.Bl. 24, 324r.

zu erreichen, in dem eine öffentliche Versammlung abgehalten werden soll. Trägt dieser Versuch den Charakter einer Störung der Feiertagsheiligung? ist er geeignet, das Bild des öffentlichen Lebens auf das Niveau des Werktags herabzudrücken, sodaß er ein polizeiliches Verbot rechtfertigte? Die Entscheidung darüber ist Tatfrage und wird dem freien Ermessen der Behörde zu überlassen sein. Dem administrativen Ermessen ist aber auch hier eine Schranke gesetzt, es reicht nicht soweit, daß eine Versammlung zu Zeiten des Sonntagvormittagsgottesdienstes verboten werden könnte, weil eine derartige Versammlung an sich — schon ihrem Wesen nach — eine Störung der äußeren Feiertagsheiligung bedeutet. Ein solcher Polizeibefehl — gleich, ob er in der Erscheinungsform der Verordnung oder der Verfügung auftritt — ist nicht rechtmäßig. Die Ursache seiner rechtlichen Ungültigkeit liegt in der falschen Voraussetzung, von der er ausgeht: daß öffentliche Versammlungen ihrem Wesen nach mit der Sonntagsheiligung stets unvereinbar wären. Diese Voraussetzung ermangelt der materiellen Rechtmäßigkeit, der Gesetzlichkeit des Inhalts, die Ausdruck gefunden hat in dem Hauptsatze des gesamten Versammlungsrechts[1]:

> „Die Polizei kann ihr Einschreiten gegen eine Personenmehrheit, falls es lediglich aus dem Grunde erfolgt, weil diese von ihrem Versammlungsrechte Gebrauch machen, nur auf das Vereins- und Versammlungsrecht stützen."

Dieser Satz, der von den gesetzgebenden Faktoren ausdrücklich als Grundlage des gesamten Vereins- und Versammlungsrechts anerkannt worden ist, sagt nichts anderes als: die Polizei darf eine Versammlung nicht schon deshalb untersagen, weil sie der Ansicht ist, jede Versammlung an sich wäre schon überhaupt polizeiwidrig. Ein Verbot mit dieser Voraussetzung ist daher immer unzulässig, eine Polizeiverordnung, die auf dieser Basis erbaut ist, ist eine „fehlerhafte"[2].

Hier wäre der Einwand möglich: ist die Anwendung eines für das Reichsvereinsgesetz geltenden Grundsatzes für ein Gebiet, das ausdrücklich den Bestimmungen des Landesrechts überlassen ist, überhaupt zulässig? Da bleibt zu bedenken, daß der oben erwähnte Grundsatz nicht erst mit dem Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes zur Geltung gekommen ist, sondern daß er lange vor Inkrafttreten dieses Gesetzes auch für das preußische Vereinsgesetz bestanden hat, für das er durch die Verfassung garantiert war.

Selbst aber, wenn man annehmen wollte, das Reichsvereinsgesetz

1) S. Drucksachen des Reichstags Bd. 232, S. 4829.
2) Thoma, Der Polizeibefehl, S. 458.

hätte diese Garantie für die Versammlungen des § 24 nicht mit übernommen und die Delegation der Polizeiverordnung sei einzig und allein aus dem Landesrechte zu folgern, so würde das Ergebnis dasselbe bleiben. Die gesetzliche Ermächtigung, die der Polizei die Grenzen angibt, in denen sie sich bewegen darf, ist für unseren Fall die Allerhöchste Kabinettsordre vom 7. Febr. 1837 zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung. Tatsachen, die geeignet sind, eine Störung der äußeren kirchlichen Ordnung, der äußeren Feiertagsheiligung zu bilden, darf die Polizei ihr zufolge verbieten. Ein Polizeibefehl aber, der eine Versammlung an einem Sonntag Vormittag aus der Annahme verbietet, eine jede Versammlung bedeute eine Störung der äußeren Feiertagsheiligung, entspricht den Voraussetzungen dieser Allerhöchsten Kabinettsordre nicht, das ist evident. Soweit geht die Ermächtigung der Allerhöchsten Kabinettsordre nicht, daß sie der Polizei ein Verbot aus der ganz allgemeinen Erwägung, eine Versammlung sei schon um ihres Wesens willen mit der Sonntagsruhe unvereinbar, gestattete. Ein Polizeibefehl, der mit dieser Begründung auftritt, überschreitet die ihm gesteckten Grenzen und ist deshalb nicht bloß rechtsungültig, sondern auch der Nachprüfung des Polizeirichters unterworfen. Wir sind damit zu demselben Resultat gelangt wie oben, nämlich zu der Forderung an die Polizei, für ihr Verbot ein bestimmtes Motiv, nicht eine allgemeine Erwägung walten zu lassen.

Noch eine andere Schranke setzt der § 24, 4 der Polizeigewalt durch die Vorschrift, die das polizeiliche Einschreiten auf Sonn- und Festtage beschränkt. Sobald das Reichsrecht — in diesem Falle der § 24 RVG. — bestimmt, der Schutz des Landesrechts Versammlungen gegenüber habe sich auf Sonn- und Festtage zu beschränken, darf die landesrechtliche Bestimmung der Polizeiordnung diesen Schutz nicht eigenmächtig auf Werktage ausdehnen, auch nicht auf einen Teil des Werktags, den Sonnabend Abend. In dieser Auffassung wird man sich nicht dadurch irre machen lassen dürfen, daß der Polizei eine derartige Beschränkung öffentlichen Lustbarkeiten gegenüber zusteht. Eine öffentliche Lustbarkeit ist niemals eine Versammlung im Sinne des Reichsvereinsgesetzes und sie erfreut sich nicht wie diese eines reichsrechtlichen Schutzes.

Ebensowenig wird eine Versammlung, die am Sonnabend Abend eröffnet wurde und über die Mitternachtsstunde in den folgenden Sonntag hinein andauert, polizeilichen Beschränkungen unterliegen. Die allgemeine Sonntagsfeier beginnt nicht mit dem Anfange des

Kalendertages, sondern erst mit den Morgenstunden des Sonntags[1]). Wenn die Versammlung also nicht bis in die Morgenstunden hinein währt, dann unterliegt sie einem polizeilichen Verbote nicht. Die Vorabende der großen christlichen Feste machen hierbei keine Ausnahme, denn es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grunde die Sonntagsfeier einmal um 12 Uhr nachts, ein andermal erst um 6 Uhr morgens beginnen sollte.

Eine letzte Schranke endlich scheint ein Reichsgesetz, das die Störung der Sonn- und Festtage mit Strafe bedroht, den allgemeinpolizeilichen Befugnissen des Landesrechts zu ziehen, insbesondere der Ausübung polizeilichen Verwaltungszwanges, nämlich der § 366, 1 des Reichsstrafgesetzbuches:

> „Mit Geldstrafe bis zu 60 M. oder mit Haft bis zu 14 Tagen wird bestraft, wer den gegen die Störung der Feier der Sonn- und Festtage erlassenen Anordnungen zuwiderhandelt."

Wir stoßen hier auf eine alte, aber immer noch nicht beigelegte Streitfrage des Polizeirechts, nämlich auf die: Ist die Polizei befugt, durch Exekutivstrafen gegen eine Handlung einzuschreiten, die schon durch das Gesetz mit einer Kriminalstrafe belegt ist?[2]).

Der § 20, 2 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850[3]) in Verbindung mit dem § 132 des Landesverwaltungsgesetzes[4]) spricht die landesrechtliche Ermächtigung aus, derer die Polizei bedarf, um ein Zwangsmittel wie die Exekutivstrafe anwenden zu können. Die Polizei bedarf danach nicht der Mitwirkung der Gerichte, um Handlungen oder Unterlassungen der Verpflichteten zu erzwingen, sie kann von sich aus den „widerstrebenden Willen des Leistungspflichtigen durch Zufügung von Rechtsnachteilen brechen"[5]). Diese Rechtsnachteile sind entweder Geldbuße oder Haft. Eine solche Strafe ist aber ihrem inneren Wesen nach keine Strafe im Rechtssinne, sondern lediglich ein Zwangsmittel ad faciendum vel ad omittendum, das liegt klar zutage. Die Strafe wie der Zwang haben jedes eine besondere

---

1) KGE. Bd. 18, N. 117, S. 311.

2) S. dazu Otto Mayer, D. Verw.Recht I, S. 328. Thoma, Polizeibefehl I, S. 92 und 302 ff. Hofacker, Verhältnis der Exekutivstrafe zu den Kriminalstrafen im Verw.Arch. 14, S. 447. Fleiner, Institutionen, S. 184 ff. und Rosin, Pol.Verordn.R. S. 103.

3) Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen.

4) Unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn die Anordnung ohne einen solchen unausführbar ist.

5) S. Fleiner a. a. O. S. 184.

Aufgabe zu erfüllen, sie verfolgen getrennte Zwecke, die voneinander völlig verschieden sind: die Strafe, die Sühne für das Verschulden des Pflichtigen, der Zwang, die Brechung des Widerstandes gegen behördliche Befehle.

Ist diese Prämisse aber richtig, so folgt daraus mit zwingender Evidenz die gleichzeitige Anwendung beider, der Kriminalstrafe ebenso wie der Exekutivstrafe, dann wird man nicht leugnen können, daß die Behörde imstande ist, eine Exekutivstrafe zu verhängen, auch wenn wegen desselben Tatbestandes strafrechtliche Ahndung einzutreten hat, es sei denn, daß das Gesetz dies ausdrücklich verböte. Wenn man dagegen einwenden wollte, das Strafgesetz habe sich durch die Androhung der Strafe des betreffenden Tatbestandes endgültig bemächtigt mit dem Erfolge, daß er jeder Kompetenz der Behörde der inneren Verwaltung entzogen wäre, so würde dieser Einwand verkennen, daß eine solche Beschränkung der Verwaltungsbehörde „die wirksamste Waffe aus der Hand winden würde“ [1]). Diese Auffassung mag gerechtfertigt gewesen sein, solange es noch keine Verwaltungsgerichte gab. Heute, wo der Rechtsschutz nicht mehr den Strafrichter, sondern den Verwaltungsrichter verlangt, ist sie es nicht mehr.

§ 4.

Die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegen öffentliche Aufzüge.

Eine besondere Art öffentlicher Vereinigungen ist der öffentliche Aufzug. Das Reichsvereinsgesetz hat ihn mit Recht in Ansehung seiner Genehmigung durch die Polizei den öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel gleichgestellt, denn, wie bei der öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel, so können sich auch bei öffentlichen Aufzügen größere Menschenmassen ansammeln, die unter Umständen zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit werden können. Was den öffentlichen Aufzug aber wesentlich von der öffentlichen Versammlung unterscheidet, das ist der Begriff der Oeffentlichkeit. Während die Oeffentlichkeit einer Versammlung darin besteht, daß sich jeder ohne Ausnahme an ihr beteiligen kann, ist das Entscheidende für die Oeffentlichkeit eines Aufzuges, daß „er sich in der Oeffentlichkeit bewegt“. Oeffentlich ist hier also gleichbedeutend mit „in der Oeffentlichkeit“.

Wie groß die Zahl der sich in der Oeffentlichkeit Bewegenden sein muß, um als Aufzug gelten zu können, das ist Tatfrage; jeden-

1) S. Fleiner a. a. O. S. 186.

falls darf sie nicht allzu klein sein. Das Kammergericht hat in einem Falle fünfzehn Teilnehmer für ausreichend erachtet[1]), in einem anderen Falle ist ein Trupp von 60—80 Personen für einen öffentlichen Aufzug angesehen worden[2]).

Neben der Zahl der Teilnehmer sind in erster Linie auch „die örtlichen Verkehrsverhältnisse und das Gebaren der Umherziehenden“[3]) zu berücksichtigen, sodaß für die Beurteilung, ob ein öffentlicher Aufzug gegeben ist oder nicht, die folgenden drei Momente ausschlaggebend sind:

1. der Aufzug muß sich in der Oeffentlichkeit bewegen;
2. er muß die öffentliche Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen;
3. der gemeinsame einheitliche Wille aller Teilnehmer zur Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes muß ersichtlich sein.

Welchen Zweck der Aufzug verfolgt, ist für seine Begriffsbestimmung gleichgültig, es genügt, daß überhaupt ein gemeinsamer Zweck vorhanden ist, und daß dieser Zweck „durch die gemeinsame auffallende Bewegung in der Oeffentlichkeit zum Ausdruck gelangt“. Der Begriff des Aufzuges bleibt danach auch erhalten, wenn eine Menschenmenge sich in einzelne in Abständen sich bewegende Gruppen auflöst. Das Kammergericht hat sich zwar dahin ausgesprochen, daß „eine Menschenmenge, die sich nicht in einem geordneten Zuge bewege, noch keinen Aufzug bilde“[4]), das trifft jedoch, an den obigen drei Regeln gemessen, nicht den Sinn des Gesetzes. Auch ohne eine bestimmte Ordnung kann ein gemeinschaftliches Gehen, wenn es sich als ostensibles Mittel zur Durchführung einer Demonstration darstellt, dieser Bewegung den Stempel des öffentlichen Aufzuges aufdrücken, vorausgesetzt, daß es den Charakter einer gewissen Geschlossenheit trägt. Das zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit bei den sog. Massenspaziergängen der Sozialdemokraten. Die Polizei wird sie anstandslos als öffentliche Aufzüge ansehen und behandeln dürfen, weil alle Voraussetzungen des öffentlichen Aufzuges für sie gegeben sind. Als Ganzes genommen rufen sie den Eindruck einer geschlossenen Masse hervor, die sich von den gewöhnlichen Straßenpassanten scharf unterscheidet und die Aufmerksamkeit der Ortsbewohner bald zu der Frage nach dem Zwecke eines solchen Menschenaufgebotes anregen wird.

Die Art der Fortbewegung ist dabei belanglos. Ob sie zu

1) KGE. 5. VI. 93. Goldt. Arch. 41, 75.
2) KGE. vom 18. III. 10, D. Jur.Ztg. 15, 600.
3) S. Friedenthal, Vereinsgesetz S. 106.
4) KGE. vom 28. VI. 07, Johow 35, C.S. 41.

Pferde erfolgt, ob die Teilnehmer Fahrräder oder Schiffe benutzen, oder aber ob die Fortbewegung selbst auf Land- oder Wasserstraßen vor sich geht, ist nebensächlich [1]).

Was den Umfang und die Grenzen der Polizeigewalt gegen öffentliche Aufzüge betrifft, so gelten für sie dieselben Vorschriften, die auf Versammlungen unter freiem Himmel Anwendung finden mit der Besonderheit, daß Aufzüge auf Privatgrundstücken nicht genehmigungspflichtig sind; sie unterstehen der allgemeinen Beschränkungsbefugnis der Polizei lediglich in den bereits für Versammlungen in geschlossenen Räumen gekennzeichneten Grenzen [2]).

Eine andere Unterscheidung der Polizeigewalt gegen öffentliche Aufzüge von der gegen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel ergibt sich aber, sobald man auf die Befugnis der Polizei, eine öffentliche Versammlung auch n a c h ihrem Zusammentreten zu verbieten, eingeht und diese Maßregel auf einen öffentlichen Aufzug anzuwenden versucht.

Darf die Polizei einen einmal zusammengetretenen oder in Bewegung befindlichen Aufzug verhindern? Welche Mittel hat sie zur Erfüllung dieser Aufgabe und wie wird sie bei Anwendung ihrer Mittel durch das Gesetz unterstützt?

Darüber, daß die Polizei eine Verhinderung des Aufzuges, auch nachdem er sich bereits in Bewegung gesetzt hat, vornehmen darf, kann nach der analogen Ausführung für öffentliche Versammlungen kein

1) KGE. vom 27. IV. 93. Goldt. Arch. 41, 74. Wenn D e l i u s (Vereinsgesetz S. 445) hier eine Ausnahme zugunsten der Aufzüge auf Wasserstraßen konstruiert und diese damit begründet, daß bei derartigen Aufzügen ein Zusammenlaufen einer unbegrenzten Schar von Menschen nicht möglich sei und deshalb der Grund des Gesetzes, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, nicht oder doch nur für die Aufzüge auf einer dem öffentlichen Verkehr dienenden Wasserstraße und in einer Stadt oder einer Ortschaft in Anwendung kommen könne, so kann dem nicht beigetreten werden. Es ist oben gezeigt worden, daß es für den Begriff des öffentlichen Aufzuges nicht darauf ankommt, ob für jeden die Möglichkeit der Teilnahme gegeben ist, sondern darauf, ob eine Bewegung in der Oeffentlichkeit stattfindet. Weiter redet das Gesetz ganz allgemein von öffentlichen Straßen oder Plätzen. Oeffentliche Straßen sind alle Straßen, auf denen überhaupt eine öffentliche Bewegung stattfinden kann und die jedermann zur Benutzung freistehen. Weshalb gerade die eine Kategorie der Wasserstraßen und auch diese nur, soweit sie sich durch Ortschaften hinziehen, ausgenommen sein soll von den Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes, ist nicht ersichtlich.

2) Dagegen sind nicht öffentliche Aufzüge, sofern man darunter Aufzüge geschlossener Gesellschaften versteht, der Vorschrift des § 7 RVD. unterworfen, sie dürfen nicht stattfinden, wenn die Polizei ihre Genehmigung versagt.

Zweifel sein. Ist die polizeirechtliche Voraussetzung der Befürchtung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben, so ist es der Polizeibehörde unbenommen, von der Befugnis der Rücknahme der erteilten Erlaubnis Gebrauch zu machen und den Aufzug aufzulösen. Dabei wird sich aber ergeben, daß die Polizei bei Ausübung einer ihr rechtmäßig zustehenden Befugnis von dem Gesetze im Stiche gelassen wird. Nach § 19, 1 RVG. ist es einzig und allein der Leiter des Aufzuges, der für den Fall der Gehorsamsverweigerung bestraft werden kann, nicht auch die Teilnehmer des Aufzuges. Die Anwendung der Exekutivstrafe auf den Tatbestand der Kriminalstrafe ist zwar auch hier gegeben, jedoch der Kreis der von der Exekutivstrafe Bedrohten ist reichsgesetzlich eingeschränkt. Die Polizei ist deshalb außer Stande, die ihr zustehenden Exekutivmittel in demselben Umfange anzuwenden, wie sie ihr das Gesetz in allen Fällen sonst zugesteht. Hier klafft — vom polizeilichen Standpunkte wenigstens — eine Lücke, die unausgefüllt geblieben ist.

Wolzendorff[1]) hält diese Lücke für objektiv berechtigt, weil „im Interesse einer politischen Betätigung durch Agitation in der Oeffentlichkeit liegend". Einer Agitation in der Oeffentlichkeit wird in einem konstitutionellen Staate niemand eine Existenzberechtigung absprechen, das im Reichsvereinsgesetz besonders betonte Interesse der öffentlichen Sicherheit hätte aber eine einwandfreie Detaillierung der gesetzlichen Bestimmungen des § 19, 1 gefordert, die für den Staat wie für den Untertanen gleich wichtig ist.

Eine besondere Gestaltung der Polizeigewalt hat das Reichsvereinsgesetz bei zwei Arten von Aufzügen vorgenommen, die hier nicht unerwähnt bleiben dürfen, d. i.:

1. das Leichenbegängnis
2. die kirchliche Prozession.

Unter einem Leichenbegängnis versteht der Gesetzgeber nicht lediglich den sich bewegenden Trauerzug, sondern auch die Festlichkeit auf dem Friedhofe und den Akt der Bestattung[2]). „Gewöhnliche Leichenbegängnisse bedürfen der polizeilichen Genehmigung nicht" sagt das RVG. in seinem § 9, 2; ungewöhnliche bedürfen ihrer also m. a. W., ein Leichenbegängnis kann polizeilich verboten werden, insoweit es die Polizei für ein ungewöhnliches hält. Mit der bloßen Festlegung dieser Tatsache ist aber nichts entschieden, alles hängt vielmehr davon ab, wie weit reicht die Konsequenz dieser gesetzlichen Bestimmung, welche

1) S. preuß. Verw.Bl. 32, S. 313.
2) KGE. 1. XI. 09, 38 E. 40.

Ausdehnung erfährt durch sie die administrative Ermessensfreiheit in Beurteilung der Fragen: was ist ein ungewöhnliches Leichenbegängnis und welche Mittel besitzt die Polizei gegen ein solches?

Für ein gewöhnliches Leichenbegängnis wird man dasjenige ansehen können, das „in der äußeren Form nicht von den üblichen in einer Weise abweicht, daß es eine besondere Aufmerksamkeit oder eine Erregung unter den Zuschauern erwecken kann“ [1]). Ein ungewöhnliches Begräbnis ist in Konsequenz dieser Erkenntnis dasjenige, das „besondere Aufmerksamkeit oder Erregung“ unter den Zuschauern zu erwecken vermag. Ein Leichenbegängnis, das über seine eigentlichen Zwecke hinausgehend, zu einer Demonstration wird, stellt somit zweifellos ein ungewöhnliches Begräbnis dar [2]). Welche Mittel besitzt die Polizei gegen ein derartiges Leichenbegängnis? Das zeigt sich klar aus einem Vergleiche mit den Befugnissen, die ihr gegen die öffentlichen Aufzüge gegeben sind. Der öffentliche Aufzug unterliegt reichsgesetzlich der polizeilichen Beschränkung nur für den Fall, daß „Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist“. Wäre im Reichsvereinsgesetze des Leichenbegängnisses überhaupt keine Erwähnung getan, so würde es, da es nach ständiger, schon aus dem preußischen Vereinsgesetze übernommener Rechtsauffassung einen kirchlichen Aufzug nicht darstellt und deshalb die Anwendung des § 24 RVG. nicht erlaubt, ebenso wie der öffentliche Aufzug nur insoweit verboten werden können, als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist. Der § 9 des RVG. hat die polizeilichen Befugnisse jedoch ausgedehnt, die Polizei kann das Ungewöhnliche an einem Begräbnis verbieten. „Das Ungewöhnliche wird stets ein äußerer Umstand sein, der geeignet ist, einen gewissen Einfluß auszuüben auf die öffentliche Ruhe und Ordnung.“ Eine Gefahr für die öffentliche Ruhe und Ordnung, nicht bloß wie bei öffentlichen Aufzügen die begründete Vermutung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gibt also der Polizei die Befähigung, versagend aufzutreten. So gibt der § 9 der Polizei wenigstens mittelbar eine Erweiterung ihrer allgemeinpolitischen Befugnisse gegen alle Leichenbegängnisse ohne Ausnahme, die m. E. nicht in der Absicht des Gesetzgebers lag. Diese ungewollte Befugniserweiterung hat aber auch den ferneren Nachteil, daß sie zu einer ungleichmäßigen Auslegung des Gesetzes und damit auch zu einer verschiedenartigen Gestaltung seiner Anwendung in den einzelnen Provinzen des Landes

1) Caspar, Preuß. Ver.Ges. S. 51.
2) S. Deutsche Juristenzeitung 15, 1156.

herausfordert. Wenn beispielsweise in der Reichshauptstadt oder in einer beliebigen anderen Großstadt, in der die Sozialdemokratie über zahlreiche Anhänger verfügt, ein Leichenbegängnis stattfindet und dabei rote Fahnen und Kränze mit roten Schleifen getragen werden, so wird die Polizei das kaum als ungewöhnlich und damit als Verstoß gegen die Ruhe und Ordnung ansehen und sich für gewöhnlich damit bescheiden, die Kranzschleifen, sofern sie mit Inschriften aufreizenden Inhalts versehen sind, vom Grabe zu entfernen. Wird dagegen ein solches Begräbnis in einer kleinen hinterpommerschen oder ostpreußischen Landstadt veranstaltet, so wird die Polizei es mit Recht als eine kirchen- und staatsfeindliche Demonstration auffassen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung von ihrer Versagungsbefugnis Gebrauch machen.

Auf diese vom Gesetze ungewollte Ausdehnung der polizeilichen Befugnisse ist auch die Möglichkeit des polizeilichen Verbotes von Laienreden auf Kirchhöfen zurückzuführen.

Wir haben oben gezeigt, daß die Polizei aus der ihr für Leichenbegängnisse gegebenen „erweiterten Befugnis" die Versagung der Genehmigung herleiten kann. Das Leichenbegängnis als solches kann sie natürlich nicht verbieten, wohl aber die Begleitumstände, die es zu einem ungewöhnlichen zu machen geeignet sind. Ob Laienreden am Grabe diesen Erfolg haben werden, das kommt auf die näheren Umstände und den Ortsgebrauch an[1]), jedenfalls hat das Gesetz, wie eine unbefangene Betrachtung zeigen wird, die Entscheidung hierüber in das freie Ermessen der Polizei gestellt. Das freie Ermessen ist aber nicht, wie bei gewöhnlichen öffentlichen Aufzügen an eine zu befürchtende „Gefahr für die öffentliche Sicherheit" gebunden, die gesetzliche Grenze, die es anerkennen muß, ist vielmehr das Ungewöhnliche[2]). Der Laienrede kann sonach die Genehmigung verweigert

1) KGE. vom 29. V. 09, D. J.Ztg. 15, 1156.

2) Wolzendorff i. Verw.A. 18 S. 434 ist entgegengesetzter Ansicht. Er sagt: „Ist das Leichenbegängnis tatsächlich ein ungewöhnliches und daher genehmigungsbedürftig, so sind die Gründe, aus denen die Genehmigung verweigert werden kann, lediglich die des § 1, 2 RVG. Insbesondere sind alle Beschränkungen im Interesse der öffentlichen Ordnung ausgeschlossen. Die Genehmigung kann nicht verweigert werden, weil die zu erwartende Laienrede die öffentliche Ordnung gefährden könnte, sondern nur wenn Tatsachen vorliegen, die eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeuten." Wolzendorff unterschätzt bei dieser Auslegung des Gesetzes die Bedeutung und die Grenzen des „Ungewöhnlichen" bei einem Leichenbegängnis für die Ermessensfreiheit der Polizeibehörde.

Voffen (RVG. S. 33) redet sogar von einer reichsrechtlichen Privile-

werden, sobald die Polizei nach freier Würdigung der in Betracht kommenden Umstände und in Rücksicht auf den Ortsgebrauch der Ansicht ist, daß sie etwas Ungewöhnliches bedeutet, daß sie einen äußeren Umstand darstellt, der auf die Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung abzielt.

Hiermit bringt das Gesetz den Umfang der Polizeigewalt sehr nahe dem der Befugnisse gegen die zweite Art der öffentlichen Aufzüge: Prozessionen, Bittgänge und andere kirchliche Aufzüge, für die der § 24 eine besondere Exemtion aufstellt.

Vergleichen wir die Befugnisse, die der Polizei gegen Prozessionen usw. gegeben sind, mit denen gegen Leichenbegängnisse, so gewinnen wir folgendes Bild:

Einem Leichenbegängnisse gegenüber kann die Polizei von ihrem Verbietungsrechte Gebrauch machen:

aus dem Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung, sobald sie den Leichenzug für ungewöhnlich hält,

sie kann es einer kirchlichen Prozession usw. gegenüber

aus demselben Gesichtspunkte (s. § 9 und 10 des preuß. VG.[1]), wenn sie der Ansicht ist, daß diese nicht „in der hergebrachten Art" stattfindet.

Wie nahe verwandt die Ungewöhnlichkeit eines Vorganges mit dem unhergebrachten Vorgange ist, das lehrt uns die Betrachtung der Frage: was ist hergebrachte Art? Jedenfalls alles, was längere Zeit hindurch in Uebung war. Was aber längere Zeit in Uebung war, wird niemand mehr „ungewöhnlich" nennen[2]). Dem Begriffe des Gesetzes wird man noch näher kommen, wenn man mit Delius sagt[3]), Pro-

---

gierung der Leichenbegängnisse. Eine Privilegierung kann aber unmöglich darin erblickt werden, daß die polizeilichen Befugnisse Leichenbegängnissen gegenüber die geschilderte Ausdehnung erfahren haben. Man könnte eher von einer Exemtion des Leichenbegängnisses sprechen.

1) § 9 des preuß. Vereinsgesetzes. vom 11. III. 1850: „Die Genehmigung öffentlicher Versammlungen darf nur versagt werden, wenn aus Abhaltung der Versammlung Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu befürchten ist. § 10. „Gewöhnliche Leichenbegängnisse, kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge, wenn sie in der hergebrachten Art stattfinden, bedürfen einer vorgängigen Genehmigung nicht."

2) Prozessionen sind hergebracht, wenn sie nicht nur in der gebräuchlichen Art und Weise des betreffenden Kultus, sondern auch in der speziell an einem bestimmten Orte hergebrachten Art stattfinden. E. O.Tr. v. 14. IV. 53 u. 3. X. 62. Golt. 1, 381.

3) S. Reichsvereinsgesetz S. 540.

zessionen müssen der Zeit nach, dem Orte nach und der Form und Bedeutung nach hergebracht sein.

Sie müssen der Zeit nach hergebracht sein, d. h. sie müssen regelmäßig an bestimmten Tagen des Jahres z. B. am Fronleichnamstage stattgefunden haben[1]). Durch diese regelmäßige Wiederkehr der Festtage und ihre Bekanntmachung in Verbindung mit der alljährlichen Wiederholung ist die Prozession „als der Zeit nach hergebracht" anzusehen. Es ist aber sehr wohl denkbar, daß ein Herkommen besteht, ohne daß es sich an einen kirchlichen Festtag knüpft, ja sogar, daß die Prozession in sehr von einander abweichenden Zeitabschnitten stattfindet. Man denke nur an die in manchen Gegenden üblichen Prozessionen auf dem Lande zur Erflehung von Regen. Auch diese Prozessionen werden, selbst wenn sie längere Zeit nicht mehr in Uebung waren, als hergebrachte anzusehen sein und deshalb einer Genehmigung nicht bedürfen.

Dem Orte nach ist eine Prozession als hergebracht anzusehen, wenn „sich das Herkommen in einem größeren Landgebiete gebildet hat"[2]). Es ist also nicht nötig, daß das Herkommen speziell nur für einen Ort besteht, es ist im Gegenteil für den Begriff des Hergebrachten durchaus ausreichend, wenn die Prozession gelegentlich in dem einen oder anderen Orte einer bestimmten Landgegend stattgefunden hat.

Das dritte Moment ist die hergebrachte Form und Bedeutung. Wenn das Gesetz auch zwischen wesentlichen und unwesentlichen Abweichungen von der hergebrachten Form nicht unterscheidet, so muß doch mit dem Kammergericht[3]) angenommen werden, daß nur wesentliche Aenderungen in Frage kommen können, um eine Abweichung von der Form zu bedeuten. Geringe Abweichungen werden alljährlich vorkommen, denn eine Prozession wird nie genau der des Vorjahres ähnlich sehen. Wenn eine Prozession zu einer anderen Tageszeit stattfindet als sonst, wenn eine Wallfahrt statt zu Fuß mit der Eisenbahn an ihrem Bestimmungsorte eintrifft, so ist das nicht eine so wesentliche Aenderung des Herkommens, daß sie als genehmigungs-

1) S. Oppenhow, Rechtspr. Bd. 3, S. 5 u. S. 513: Die regelmäßige Wiederkehr der beweglichen Feste der christl. Kirche ist nach kanonischen Grundsätzen geregelt und wird durch den sich auf diese gründenden Kalender zur allgemeinen Kenntnis gebracht.

2) E. O.Tr. vom 18. III. 75 bei Oppenhow, Rechtspr. 16, 234.

3) Kammergerichtsentscheidung vom 16. VIII. 05, Selbstverwaltung 1906, S. 161.

pflichtig angesehen werden müßte. Ebenso wird sich aus der Benutzung anderer Straßen — vorausgesetzt daß Anfangs- und Endpunkt der Prozession dieselben bleiben — noch keine wesentliche Abweichung vom Hergebrachten ableiten lassen. Wohl aber wird das der Fall sein, wenn eine Prozession, die Jahre hindurch in der Stille stattfand, plötzlich mit Musik und großem Gepränge auftritt[1]).

Ist eine Prozession also nach Zeit, Form und Ort hergebracht, so bedarf sie einer polizeilichen Genehmigung nicht. Das bedeutet aber nicht, daß die Polizei außerstande wäre, von ihren allgemeinpolizeilichen Befugnissen gegen sie Gebrauch zu machen. Sie vermag das sogar, wie oben erwähnt, in der ausgedehnten Kompetenz des preußischen Vereinsgesetzes. Sie braucht also nicht zu dulden, daß der Straßenverkehr ungebührlich beschränkt werde, sie wird auch dagegen einschreiten, daß ein Zwang auf Andersgläubige ausgeübt wird oder etwa Belästigungen und Nötigungen nach dieser Seite hin vorkommen. Aus Rücksicht auf die öffentliche Ordnung[2]) kann die Polizei ferner anordnen, daß „eine Prozession der katholischen Kirche an einer evangelischen Kirche nicht vorbeiziehen darf, solange in letzterer noch Gottesdienst stattfindet, mindestens aber, daß das Klingeln der Ministranten und der Gesang der Prozessionsteilnehmer, der die Erbauung zu stören geeignet ist, aufzuhören habe" [3]). Daß die Prozession sich auch allen Auflagen, die ihr polizeilicherseits im Rahmen der gekennzeichneten Beschränkung gemacht werden, zu unterwerfen hat, bedarf keiner Erörterung. Die Polizei ist darüber hinaus sogar imstande, auch eine „hergebrachte" Prozession oder Wallfahrt zu verbieten, beispielsweise zu Zeiten herrschender Epidemien aus der Besorgnis ihrer Weiterverbreitung. Es ist dabei nicht einmal erforderlich, daß sie sich bei diesem Verbote auf den Bezirk beschränkt, in dem die Epidemie gerade herrscht, sondern das Verbot kann auch ebensogut auf die benachbarten Bezirke ausgedehnt werden, um eine Verbreitung der Gefahr zu verhüten.

Man sieht, die Polizeigewalt gegen Prozessionen reicht weiter als

1) KGE. vom 24. II. 90, J. 10, 252.

2) Diese aus der Gefahrenabwehr des § 10 II 17 ALR. und dem § 6 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung (Sorge für Leben und Gesundheit) hergeleitete selbstverständliche Befugnis der Polizei erläutert der Ministerialerlaß vom 26. Aug. 1874 (Minist.Bl. f. d. innere Verw. S. 201) noch besonders in eingehender Vorschrift dahin, daß eine Genehmigung nur dann zu erteilen wäre, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung *in keiner Hinsicht* zu befürchten wäre.

3) E. OVG. vom 8. X. 92, 23, 410.

es beim ersten Anblick scheinen möchte. Sie wird eigentlich nur durch den einzigen Vorbehalt eingeschränkt, daß der Abhaltung der Prozession die Genehmigung nicht vorenthalten werden darf, wenn sie „hergebrachter Art" ist. Diese Freiheit von polizeilicher Genehmigung bezieht sich aber lediglich auf die Prozession selbst, nicht etwa auf die Anmärsche von Teilnehmern, die, nachdem sie sich an verschiedenen Orten versammelt haben, sich erst zu einer Prozession zusammenschließen oder sich einer Wallfahrt anschließen wollen. Derartige Anmärsche sind gewöhnliche Aufzüge, die einer polizeilichen Genehmigung nicht entraten können.

Einer besonderen Beachtung bedarf noch die Erläuterung der Frage: kann eine Prozession sich im Laufe der Jahre gewohnheitsrechtlich aus einer unhergebrachten zu einer solchen „hergebrachter Art" herausbilden? Es würde den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten, in eine eingehende Erörterung darüber einzutreten, ob auf dem Boden des Verwaltungsrechts noch Raum für Gewohnheitsrecht vorhanden ist[1]). Auf folgendes will ich aber nicht versäumen hinzuweisen.

Um die Bedeutung des Herkommens, der Tradition zu begreifen, muß man sich die Gründe vergegenwärtigen, die zu einer Befreiung traditioneller Prozessionen von der Genehmigung der Polizei geführt haben. Weshalb sind sie befreit? Weil sie der Bevölkerung ebenso wie der Polizei bekannt sind. Die Bevölkerung hat sich an sie gewöhnt, sodaß eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeschlossen erscheint und die Polizei hat sich gewöhnt, die nötigen Vorbereitungen für die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung für diesen Tag zu treffen. Hier setzt nun das Gewohnheitsrecht mit seiner rechtsbildenden Kraft ein. Nicht als ob es im Stande wäre, eine Prozession, die noch gar nicht bestanden hat und die daher genehmigungspflichtig ist, zu einer genehmigungsfreien zu machen. Denkbar wäre allerdings auch das für den Fall, daß die Polizeibehörde sie Jahre hindurch unbeanstandet gelassen hätte. Eine mehrjährige Wiederholung der Prozession würde in einem solchen Falle genügen, eine Observanz auszubilden. Das ist aber nicht einmal nötig. Ich erinnere nur an das oben Gesagte: eine Prozession wird niemals

1) Ueber den Stand der Frage gibt Aufschluß Bitter, Hdwb. d. pr. Verw. I, S. 817. Art. Gewohnheitsrecht; Stier-Somlo, Die Einwirkung des bürgerlichen Rechts auf das preuß. Verw.R. S. 120 ff. und Verw.A. 19, 98; Fleiner, Institutionen 1911, S. 77 ff.; Otto Mayer, Deut. Verw.R. I, S. 130 und Archiv f. öff. R. 14, S. 132 ff.

ganz der anderen z. B. der vorhergehenden gleichen. Deshalb ist es doch denkbar, daß eine Prozession, mit kleinem beginnend, im Laufe der Jahre ganz allmählich eine Form annimmt, die von der vor Jahren völlig verschieden ist und die, wenn die Durchführung ihrer Veränderung in dem Zeitunterschiede nur eines Jahres versucht worden wäre, die Prozession sicher zu einer genehmigungspflichtigen gemacht hätte. Daraus ist zu schließen erlaubt, daß die Freiheit von polizeilicher Genehmigung sich nicht bloß auf diejenigen Prozessionen bezieht, die zur Zeit der Emanation des preußischen Vereinsgesetzes vom Jahre 1850 bereis hergebracht waren, sondern auch auf alle, die seit jener Zeit sich den Charakter des Hergebrachten verschafft haben [1]). Die Bildung einer solchen Observanz braucht nicht durchaus als gegen das Gesetz gerichtet angesehen zu werden, sie bedeutet nichts anderes, als eine einfache Tatsache, die allerdings durch langjährige Uebung geeignet ist, das Recht zu erweitern.

II. Abschnitt.

Das Ueberwachungsrecht der Polizei.

Von einem Ueberwachungsrechte der Polizei gegenüber öffentlichen Versammlungen und öffentlichen Aufzügen kann seit dem Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes eigentlich nicht mehr gesprochen werden. Der § 13 des Reichsvereinsgesetzes setzt ein solches Recht zwar stillschweigend voraus, eine ausdrückliche Verleihung dieses Rechtes enthält er aber nicht. Er sagt nicht, die Polizeibehörde habe ein Recht, zur Ueberwachung einer öffentlichen Versammlung Beauftragte

1) Delius ebenso wie Göhrke bestreiten das. Sie begründen ihre Ansicht mit Lisko so, daß sie sagen: Der Gesetzgeber tritt mit sich selbst in Widerspruch, wenn er auf der einen Seite die nicht angezeigte Prozession als eine strafbare Handlung hinstellend, andererseits annehmen wollte, daß eben die Handlung, längere Zeit ohne Bestrafung fortgesetzt, den rechtlichen Erfolg haben sollte, daß sie nunmehr der Anzeige und der Genehmigung nicht mehr bedürfe. Dagegen muß mit Anschütz (Preuß. Verw.Bl. 22, S. 86) auf die Bildung von Gewohnheitsrecht hingewiesen werden, soweit der Gesetzgeber einen freien Raum dafür gelassen hat. S. dazu auch Seidler, Zur Lehre vom Gewohnheitsrecht in der Festschrift der Wiener juristischen Fakultät für Unger, 1898 und dazu die Kritik von Otto Mayer im Archiv f. öff. Recht 14, S. 132 ff.

zu entsenden, sondern lediglich: für den Fall, daß die Polizei Beauftragte entsendet, haben diese sich zu erkennen zu geben. Da Praxis und Literatur aber fortdauernd von einem Ueberwachungsrechte sprechen, so soll dieser Ausdruck auch hier beibehalten werden.

Die Polizeibehörde hat nicht die Befugnis, in jede Versammlung ohne Ausnahme ihre Beauftragten zu entsenden, sondern nur in die, für die der § 13, 1 des Reichsvereinsgesetzes es gestattet. Es sind die Versammlungen der §§ 5—9 und 12, also nur die öffentlichen Versammlungen und auch unter diesen nur die politischen, für welche die Polizei diese Kompetenz besitzt. Unstatthaft aber wäre es, wenn sie auch Versammlungen anderer Art in ihre Ueberwachungskompetenz einbeziehen wollte, ein polizeiliches Recht dazu läßt sich aus dem Gesetze nicht herleiten. Wenn das Gesetz in seinem § 13 von Versammlungen der §§ 5—9 und 12 spricht, in „die die Polizei Beauftragte entsendet", so kann das keine andere Bedeutung haben als: in diejenigen Versammlungen, die hier genannt sind und in keine anderen als diese entsendet die Polizei ihre Beauftragten [1]).

Die Zahl der von der Polizeibehörde Beauftragten ist auf 2 festgesetzt, „die Polizeibehörde darf nicht mehr als 2 Beauftragte entsenden". Dieser Satz, der vom Gesetze ohne jede Einschränkung ausgesprochen wird, läßt es nicht zweifelhaft, daß das Gesetz diese seine reichsrechtliche Bestimmung über die Höchstzahl der zu Entsendenden für die landespolizeilichen Vorschriften als verbindlich anerkannt wissen will. Man hat dagegen eingewendet [2]), so wie dem Veranstalter einer Versammlung ein Anspruch zur Seite stehe, zur Verhütung von Störungen das Erscheinen von Polizeibeamten im Versammlungsraume zu fordern, so sei es auch der Polizei selbst gestattet, von dem Rechte der Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung durch Entsendung einer beliebigen Zahl von Beamten Gebrauch zu machen. Die weiteren Beamten, die die Polizei entsende, hätten allerdings nicht die bevorzugte Stellung des § 13 RVG., seien aber zweifellos berechtigt, in Ausübung allgemeinpolizeilicher Befugnisse die Beauftragten zu unterstützen. Dem kann in Rücksicht auf den klaren Ausdruck des Gesetzes nicht beigepflichtet werden.

Eine Zuziehung weiterer Polizeibeamter wäre vielleicht für den Fall angängig, daß es sich um die Festnahme von Personen handelt, die strafbare Handlungen begangen haben und die einer Verhaftung

1) Dagegen E. OLG. Celle vom 25. V. 09. Selbstv. 37, 331 und des sächs. OVG. v. 1. IV. 09 in der D. J.Z. 15, 1096.

2) Siehe Hieber und Bazille, Vereinsgesetz S. 141.

so energischen Widerstand entgegensetzen, daß es eines größeren Aufgebots von Polizeikräften bedarf, um der Durchführung gesetzlichen Zwanges Genüge zu leisten. Eine derartige vorübergehende Anwesenheit von Polizeibeamten würde keinen Eingriff in das Versammlungsrecht bedeuten, sondern lediglich zur Erfüllung strafprozessualer Pflichten erfolgen. Auch für den Fall, daß eine bereits ausgesprochene Auflösung ausgeführt werden soll[1]), erscheint die Zuziehung einer größeren Zahl von Beamten zulässig, denn mit dem Ausspruche der Auflösung hört die Versammlung auf, sich des Schutzes des Reichsvereinsgesetzes zu erfreuen. Von diesem Augenblicke an kann die Polizei in beliebiger, dem zu erfüllenden Zwecke entsprechender Stärke auftreten.

Die Befugnis der Polizei, eine beliebige Zahl Beauftragter zu entsenden, darf ferner nicht auf das Argument gestützt werden, die bloße Entsendung der Beamten sei noch keine Beschränkung des Versammlungsrechtes, sondern erst das Einschreiten der Polizei selbst. Die Beschränkung selbst beginnt allerdings erst mit dem Eingreifen des Polizeibeamten, für ihre Ausübung hat aber das Reichsvereinsgesetz die Zahl der polizeilicherseits Beauftragten endgültig festgelegt.

Wie steht es nun um die polizeiliche Gewalt dieser Beauftragten? Welche Befugnisse besitzt der in einer öffentlichen Versammlung anwesende Polizeibeamte? Das ist verschieden, je nachdem es sich um eine „gewöhnliche" öffentliche Versammlung oder um eine religiöse oder kirchliche Versammlung handelt. Für letztere hat der Gesetzgeber die Vorschriften des alten Preußischen Vereinsgesetzes in Kraft gelassen, die von denen des Reichsvereinsgesetzes erheblich abweichen. Bei derartigen Versammlungen ist die einzige Voraussetzung für die Entsendung von „Polizeibeamten oder von anderen Personen als polizeiliche Abgeordnete" die, daß in der Versammlung öffentliche Angelegenheiten beraten werden sollen. Da der Tatbestand der Oeffentlichkeit bei der kirchlichen oder religiösen Versammlung aber in jedem Falle gegeben sein wird (es ist mir kein Fall denkbar, in welchem eine Angelegenheit, die Anlaß zu einer Versammlung gibt, eine nicht öffentliche sein sollte), so wird man sagen dürfen: die Polizeibehörde ist berechtigt, in jede kirchliche oder religiöse Versammlung ihre „Abgeordneten" zu entsenden.

Ebenso sind die Befugnisse der in kirchliche oder religiöse Versammlungen Abgeordneten erheblich umfangreicher als sonst. Hier hat der Abgeordnete ein gesetzliches Anrecht, über alle Vorgänge in der

1) Siehe Müller und Schmid, Vereinsgesetz S. 146.

Versammlung Aufklärung zu erhalten. Es muß ihm sowohl über die Person jedes Redners als auch über die jedes Versammlungsteilnehmers vom Vorsitzenden Auskunft gegeben werden. Weigert sich der Vorsitzende oder gibt er wissentlich eine falsche Auskunft, so trifft ihn eine Geldstrafe von 10—100 Talern oder eine Gefängnisstrafe von 14 Tagen bis 6 Monaten[1]). Da das Preußische Vereinsgesetz mit seiner Vorschrift über öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung dem Abgeordneten der Polizei zur Seite steht und seine Anordnungen deckt, so ist er berechtigt, gegen eine Versammlung einzuschreiten, die einen Charakter angenommen hat, daß die Nachbarschaft durch sie in ihrer Ruhe gestört wird. Bei Versammlungen ohne kirchlichen Charakter — wir wollen sie kurzweg „gewöhnliche" Versammlungen nennen — würde eine derartige Störung ein polizeiliches Einschreiten niemals rechtfertigen[2]), nicht einmal für den Fall, daß es zu heftigen Auseinandersetzungen kommt oder ein Tumult entsteht. Sie werden geschützt durch die Bestimmung des § 1, 2 RVG. mit ihrer Einschränkung auf die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer. Erst wenn der Tumult eine Form angenommen hat, daß er die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer bedroht, darf der Polizeibeamte von seiner Einschreitungsbefugnis Gebrauch machen; eine vorübergehende Unruhe gibt ihm diese Möglichkeit nicht. Wenn danach die Befugnisse des überwachenden Polizeibeamten so gering sind, welche Beschränkungsmöglichkeiten allgemeinpolizeilicher Art sind ihm dann noch geblieben? Auch auf diese Frage gibt uns der § 1 Absatz 2 RVG. die Antwort. Der Polizeibeamte hat zwei Möglichkeiten:

1. kann er gegen den einzelnen Versammlungsteilnehmer einschreiten
2. kann er auch gegen die Versammlung als Ganzes einschreiten d. h. er kann sie auflösen.

Welches Mittel für den konkreten Fall Anwendung zu finden hat, entscheiden die Umstände.

Wenn bei Ueberfüllung des Versammlungslokals eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer bevorsteht, wenn eine Einsturz- oder eine Feuersgefahr droht, so wird der Polizeibeamte aus allgemeinpolizeilichen Gründen unzweifelhaft berechtigt sein, von seinem Auflösungsrechte Gebrauch zu machen. Er darf aber nicht das Vergehen eines Einzelnen, das vielleicht von der Versammlung gar nicht gebilligt wird, durch Auflösung der Versamm-

1) Siehe § 14 des Preußischen Vereinsgesetzes vom 11. III. 1850.
2) E. OVG. 02, S. 500 in Selbstv.

lung zu sühnen versuchen. Durch ein solches Vorgehen würde er sich in Widerspruch versetzen mit dem bekannten Grundsatze des „Einschreitens gegen den Störer". Er kann lediglich gegen diesen Einzelnen — den Täter — die Zwangsmaßregeln anwenden, die ihm geeignet erscheinen. Die Feststellung der Persönlichkeit gehört in einem solchen Falle unzweifelhaft zu seinen allgemeinpolizeilichen Befugnissen. Diese Feststellung muß aber durch Befragung des Täters selbst geschehen. Der Leiter der Versammlung ist zur Auskunftserteilung ebensowenig verpflichtet, wie irgend ein anderer Versammlungsteilnehmer. Auch über die Person des Redners kann der Polizeibeamte vom Leiter der Versammlung keine Auskunft verlangen, noch darf er in die Verhandlungen selbst eingreifen, auch dann nicht, wenn es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Leiter der Versammlung und den Versammlungsteilnehmern kommt. Wenn in einem solchen Falle der Leiter der Versammlung die Polizei um ihre Unterstützung angeht, so hat diese Hilfe, sofern dem Antrage stattgegeben wird, nicht den Charakter einer polizeilichen Maßregel gegen die Versammlungsteilnehmer, sondern es handelt sich um eine Hilfstätigkeit der Polizei, wie sie in der Ausübung polizeilicher Exekution auch jedem Privatmanne geleistet wird.

Wir sehen also, die Befugnisse der polizeilicherseits Beauftragten in gewöhnlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen sind recht geringe, sie erfahren eine gewisse Erweiterung gegen Versammlungen unter freiem Himmel insofern, als hier nicht die Gefährdung der Versammlungsteilnehmer, sondern überhaupt die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit die Schranke für die Kompetenz des Polizeibeamten ist. Oeffentliche Aufzüge dagegen unterliegen der polizeilichen Ueberwachung nicht. Der Polizeibehörde steht nicht das Recht zu, wie bei öffentlichen Versammlungen, zwei Beauftragte zu entsenden, die sich „unter Kundgebung ihrer Eigenschaft dem Veranstalter zu erkennen zu geben haben". Dagegen kann der Polizei nicht verboten werden, zur Begleitung des Aufzuges, besonders in verkehrsreichen Straßen, eine Anzahl von Polizeibeamten zu entsenden. Das ist dann aber keine Ueberwachung des Aufzuges, sondern lediglich eine Befugnis der Polizei, die im allgemeinen ihrem Amte der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung auf öffentlichen Straßen und Wegen Rechnung trägt.

An diesem Punkte der Darstellung sei noch der Frage gedacht, die die Tagespresse wie die juristische Literatur bis in die jüngste Zeit hinein beschäftigt hat: darf der Polizeibeamte von seinem Ueber-

wachungsrechte öffentlichen Versammlungen gegenüber in der Weise Gebrauch machen, daß er Polizeistunde gebietet?

Die Antwort wird lauten: das hängt davon ab, ob das Reichsvereinsgesetz der Polizeibehörde die Festsetzung einer Polizeistunde für Versammlungen überhaupt zugesteht.

Die polizeilichen Beschränkungen einer Versammlung regelt der § 1 dieses Gesetzes und zwar stellt der Absatz 1 die reichsrechtlichen Beschränkungen, der Absatz 2 diejenigen landesrechtlicher Natur fest. Die erste Frage, auf die sich unsere Aufmerksamkeit zu konzentrieren hat, ist daher die: findet die Polizei bei einem derartigen Gebote die gesetzliche Grundlage in einem Reichsgesetze oder einer Bestimmung des Landesrechts?

Einer eindringenden wissenschaftlichen Untersuchung wird es nicht verborgen bleiben, daß es ein Reichsgesetz, auf welchem die Polizei ihr Gebot aufzubauen vermöchte, nicht gibt, man müßte denn den § 365, 1 des Reichsstrafgesetzbuches dafür ansehen[1]), welcher sagt:

> „Wer in einer Schankstube über das Gebot der Polizeistunde hinaus verweilt, wird mit Geldstrafe bis zu 15 M. bestraft".

Ist durch diese Formel, die das Reichsstrafgesetzbuch häufig anwendet, der Polizei aber überhaupt eine Delegation oder eine Ermächtigung zu einem Polizeibefehl erteilt? Sicherlich nicht. Der § 365 bedroht die Uebertretung der Polizeistunde mit Strafe, er verleiht der Polizei aber keinerlei Befugnisse. Und das ist ausschlaggebend. Wir haben hier ein Blanketstrafgesetzbuch vor uns, also eine reichsrechtliche Vorschrift, die sich, wie gesagt, darauf beschränkt, die Strafen festzusetzen, es im übrigen aber den Landesgesetzen überläßt, „ob sie derartige Verordnungen durch Erteilung der landesgesetzlichen Delegation überhaupt ins Leben rufen wollen"[2]). Dementsprechend wäre das Gebot der Polizeistunde für Versammlungen nur für den Fall gerechtfertigt, wenn das Preußische Landesrecht eine entsprechende Delegation aufzuweisen vermöchte. Eine solche Delegation finden wir zwar in der landesrechtlichen Vorschrift des § 10 II 17 ALR. von 1794, nach der die Polizei „die zur Erhaltung der öffent-

1) Wer in einer Schankstube oder an einem öffentlichen Vergnügungsorte über das Gebot der Polizeistunde hinaus verweilt, ungeachtet der Wirt, sein Vertreter oder ein Polizeibeamter ihn zum Fortgehen aufgefordert hat, wird mit Geldstrafe bis zu 15 M. bestraft. Der Wirt, welcher das Verweilen seiner Gäste über das Gebot der Polizeistunde hinaus duldet, wird mit Geldstrafe bis zu 60 M. oder mit Haft bis zu 14 Tagen bestraft.

2) Siehe Fleiner a. a. O. S. 71. Vgl. auch Thoma, Polizeibefehl I, S. 317 und Frank, Strafgesetzbuch 1908 S. 12, 571, 602.

lichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anstalten zu treffen hat“ [1]), aber sie ist nur anwendbar in den durch § 1 Absatz 2 des Reichsvereinsgesetzes festgelegten Grenzen

> der Beschränkung auf die Sicherheit und auf die Verhütung unmittelbarer Gefahr für die Versammlungsteilnehmer.

Es kommt also für unsere Frage darauf an: handelt die Polizei bei dem Gebote der Polizeistunde in ihrer Eigenschaft als Sicherheitspolizei zur Verhütung unmittelbarer Gefahr für die Versammlungsteilnehmer“ oder charakterisiert sich ihr Polizeibefehl als Ausfluß ihrer ordnungspolizeilichen Befugnisse? Wäre das erstere nachweisbar, so wäre auch die Kompetenz des Gebotes der Polizeistunde unbestreitbar, liegt dem Polizeibefehl aber ein ordnungspolizeiliches Motiv zugrunde, dann ist die Behörde zweifelsohne zu einem derartigen Gebote nicht befugt. Nun wird aber niemand behaupten wollen, daß ein Ueberschreiten der Polizeistunde die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer gefährde. Wir haben es also offenbar mit einer Einrichtung zu tun, die ordnungspolizeilichen Charakter trägt. Somit bleibt der Satz bestehen, daß die Polizei schlechterdings außerstande ist, von ihren Befugnissen in der Weise Gebrauch zu machen, daß sie für Versammlungen eine Polizeistunde festsetzt. Wenn sie es doch täte, so handelte sie contra legem und der Vorbehalt des § 1 Abs. 2 des Reichsvereinsgesetzes wäre illusorisch [2]).

Nach einer weit verbreiteten Ansicht [3]) spricht gegen diese Auffassung zunächst der Umstand, daß seinerzeit der von der Reichstags-

---

1) Es darf hierbei bemerkt werden, daß ein konstitutionelles Gesetz, welches der Polizei die generelle Ermächtigung zum Erlasse von Polizeiverfügungen erteilt, bis heute noch nicht ergangen ist. Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850, das gewissen Behörden der inneren Verwaltung ein Polizeiverordnungsrecht delegiert, kann diese Lücke im preußischen Polizeirechte nicht ausfüllen. Der § 10 II 17 ALR., der für die polizeiliche Kompetenz stets angeführt wird, ist von diesem Standpunkte betrachtet eigentlich ein Notbehelf, aber ein in Praxis und Wissenschaft anerkannter und erprobter.

2) Diese Definition begegnet sich in allen Stücken mit der von Stier-Somlo (s. Deutsche Juristenzeitung 16, 691) und von Anschütz (Keine Polizeistunde für politische Versammlungen im Berliner Tageblatt vom 25. April 1911), die treffend ausführt, daß der § 365 RStGB. „den Behörden nicht die Befugnis gibt, Polizeistunde zu bieten, sondern nur sagt, daß, soweit die Behörden diese Befugnis nach den Landesgesetzen besitzen, die Uebertretung der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Verbote mit Strafe bedroht wird“.

3) S. Hieber und Bazille, Vereinsgesetz S. 58; Sarter, Vereinsgesetz S. 39; Delius in der D. J.Ztg. 16, 807.

kommission [1]) gestellte Antrag, dem § 365 des Reichsstrafgesetzbuchs den Zusatz:

„die Polizeistunde findet keine Anwendung auf Versammlungen und auf Zusammenkünfte von Vereinen"

zu geben, abgelehnt wurde. Aus dieser Ablehnung glaubt man einen Schluß ziehen zu dürfen auf das Fortbestehen des Gebots der Polizeistunde, wie es zur Zeit der Geltung des preußischen Vereinsgesetzes gegeben war. Hierfür fehlt m. E. die zureichende Begründung. Die Ablehnung dieses Zusatzes ist vermutlich (in den Drucksachen der Reichstagskommission ist darüber nichts enthalten) deshalb erfolgt, um nicht versammlungsrechtliche und strafrechtliche Vorschriften ohne Grund miteinander zu vermischen. Hätte man der Aufnahme einer solchen Bestimmung Wert beigelegt, so wäre das Reichsvereinsgesetz selbst der richtige Ort für die Aufnahme gewesen. Keinesfalls kann aber aus der Ablehnung als solcher die rechtliche Folge des Fortbestandes derjenigen Vorschriften gezogen werden, die zur Zeit des preußischen Vereinsgesetzes in Kraft waren. Das Reichsvereinsgesetz hat hier dem alten preußischen Vereinsgesetze gegenüber ganz neue Bahnen geschaffen, dadurch daß es die Ausübung polizeilicher Machtbefugnisse von der Voraussetzung des Bestehens einer Gefahr für die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer abhängig machte und die ordnungspolizeilichen Befugnisse ausschloß.

Ebenso spricht Delius dem § 1 des Reichsvereinsgesetzes die Fähigkeit eines solchen reichsrechtlichen Vorbehaltes für das Gebot einer Polizeistunde ab und beruft sich dabei auf die Entscheidung des Kammergerichts [2]) des Inhalts, daß Polizeivorschriften, die gegenüber allen Staatsbürgern erlassen sind, auch gegen Versammlungsteilnehmer Anwendung zu finden haben. Er sagt, „die Versammlungsteilnehmer seien nicht etwa legibus soluti, schwebend im reinen Aether, nur belastet mit den Vorschriften des § 1 RVG.". Das soll nicht bestritten werden. Die Versammlungsteilnehmer sind nicht bloß den vereinspolizeilichen Vorschriften, sondern auch den allgemeinpolizeilichen unterworfen, letzteren aber nur — und darauf kommt es an — in der reichsgesetzlichen Beschränkung des § 1 RVG.

Die Einschränkung des Versammlungsrechts durch das Gebot der Polizeistunde ist nicht, wie Delius annimmt, als eine „Begleiterscheinung der Ausübung des Rechtes der Polizei, aus allgemein-

1) Drucksachen des Reichstags Nr. 819, S. 106.

2) KGE. vom 1. IX. 09 und vom 21. III. 10 in der Deutschen J.Ztg. 1910, S. 92 und 488.

polizeilichen Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit zur Verhinderung der Völlerei, zur Nachtzeit die Schankwirtschaften zu schließen" zu betrachten und gutzuheißen. Die Befugnisse der Polizei gegen Schankwirtschaften und diejenigen gegen Versammlungen sind vielmehr völlig verschiedenen Charakters. Den Schankwirtschaftsbetrieb kann die Polizei nach Eintritt der Polizeistunde in den Versammlungsräumen verbieten, die Versammlung selbst aber nicht.

Aus einer Reihe anderer Motive leitet Wolzendorff[1]) die Befugnisse der Polizei, für Versammlungen eine Polizeistunde festzusetzen, her. Er geht — ebenso wie wir — von der Vorschrift des § 1 Abs. 2 RVG. aus, und bezeichnet als Regel „die Beschränkung der polizeilichen Befugnisse auf die Sicherheit der Versammelten bei unmittelbarer Gefahr". Von diesem Prinzipe beständen aber Ausnahmen, soweit das Reichsvereinsgesetz und andere Reichsgesetze[2]) das Versammlungsrecht beschränkten. Das „andere Reichsgesetz", das speziell die Beschränkungen des Versammlungsrechtes in Bezug auf die Polizeistunde enthalte, sei der § 365 RStGB. Mit ihm habe „tatsächlich des Reich das Verweilen über die Polizeistunde hinaus unter Strafe gestellt und die Materie in seine Kompetenz gezogen und derjenigen des Landrechts entrückt". Der Fehler in der Schlußfolgerung liegt klar zutage. An sich würde der § 365 natürlich auf die polizeiliche Befugnis, Polizeistunde zu gebieten, anwendbar sein. Die erste Voraussetzung dafür ist aber, wie wir oben gezeigt haben, daß er tatsächlich auch ein Gebot der Polizeistunde anordnet. Nun ist aber offenbar, daß das gar nicht der Fall ist. Deshalb darf man nicht behaupten, der fragliche Paragraph unterwerfe die gesamte Materie reichsrechtlicher Regelung. Er tut nichts weiter, als daß er eine Strafe festsetzt, die Beschränkung selbst enthält das Landesrecht.

Aber Wolzendorff führt noch einen weiteren Grund für die Befugnis der Polizei, einer Versammlung Polizeistunde zu gebieten, ins Feld und zwar den, daß „bei Versammlungen in einer Schankstube oder an einem öffentlichen Vergnügungsorte" stets ein Schankbetrieb stattfinde. „Regelmäßig", sagt er, „wird bei Versammlungen

1) S. Verwaltungsarchiv Bd. 18, S. 446 ff. und Pr. Verw.Bl. 32, 614.

2) Wenn Stier-Somlo in der Deutschen Juristenzeitung 16, 690 unter „anderen Reichsgesetzen" nur solche Reichsgesetze verstanden wissen will, „die die Absicht von Menschenansammlungen in irgend einer Weise treffen", so kann dem nicht beigetreten werden. Andere Reichsgesetze sind m. E. alle jene, mit denen „der Einzelne bei Ausübung des Versammlungsrechts in Konflikt geraten kann".

an solchen Orten auch getrunken". Ist dies aber der Fall, dann ist die Versammlung nicht mehr eine Versammlung im Sinne des Reichsvereinsgesetzes, sondern sie nimmt den Charakter der Geselligkeit an, für den der Schutz des § 1 Abs. 2 RVG. nicht gegeben ist. Diesen Schutz vor polizeilicher Einschreitung will er nur denjenigen Versammelten zubilligen, die „zu ernster Erörterung gemeinsam interessierender Angelegenheiten veranstaltet werden, nicht aber den Zusammenkünften von Leuten, die so glücklich waren, einen Gegenstand zu gemeinsamer alkoholischer Begeisterung zu finden".

Man kann zugeben, daß es nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen hat, jedem, „der versammelt trinkt", die Wohltat des § 1 Abs. 2 RVG. angedeihen zu lassen. Darauf kommt es aber nicht an. Das Entscheidende ist: ist der Schankbetrieb wirklich imstande, einer Versammlung den Charakter einer Versammlung im Sinne des RVG. zu nehmen und sie in das Grenzgebiet der Lustbarkeiten zu verweisen? Erlaubt das der Wortlaut des Gesetzes und entspricht es den Tatsachen des Rechtslebens? Die Interpretation des Gesetzestextes muß das entscheiden. Das Kriterium der Versammlung ist die Erörterung (s. S. 6). Daß neben der Erörterung noch getrunken wird, ist eine nur schwer zu vermeidende Begleiterscheinung, die aber keineswegs imstande ist, an dem Charakter der Versammlung etwas zu ändern. Aus dem Reichsvereinsgesetz zum mindesten läßt sich irgend eine Vorschrift nicht ableiten, die eine Erweiterung der Polizeigewalt auf einer solchen Basis ermöglichte. Das kann das Gesetz aber auch unmöglich gewollt haben, daß polizeiliche Befugnisse irgend welcher Art von dem Umstande abhängig sein sollten, ob in einer Versammlung getrunken wird oder nicht. Die Versammlung bleibt auch durch das Trinken, wenn nur die sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, eine Versammlung im Sinne des Reichsvereinsgesetzes und für eine derartige Versammlung ist ein Gebot der Polizeistunde durch die Polizeibehörde beziehentlich durch den die Versammlung überwachenden Polizeibeamten niemals zulässig.

III. Abschnitt.

Das Vereinsrecht.

Die zweite Form der Assoziation, von der das Reichsvereinsgesetz spricht, ist der Verein. Der Begriff Verein ist im Reichsvereinsgesetz „mit Rücksicht auf die Bedenken, die jeder Begriffsbestimmung auf dem flüssigen Gebiete des öffentlichen Lebens entgegenstehen“ [1]), nicht festgelegt worden, obwohl seine Feststellung erhebliche Schwierigkeiten eigentlich nicht bietet. Da auch das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850 eine Begriffserklärung nicht enthält, so sind wir darauf angewiesen, aus den Merkmalen, die das Reichsvereinsgesetz selbst in öffentlich-rechtlicher Hinsicht uns gibt, den Begriff wissenschaftlich festzustellen und abzugrenzen [2]).

Der Verein unterscheidet sich dadurch von der Versammlung, daß er auf eine längere Fortdauer berechnet ist. Bei ihm wird die Gemeinschaft durch das erste Zusammentreten nicht gleich wieder zerrissen wie bei der Versammlung, die gewissermaßen nur einen „Augenblicksverband“ darstellt. Gemeinsam mit der Versammlung ist ihm die Tatsache, daß eine Mehrheit von Personen sich zusammenfindet [3]). Gemeinsam ist beiden auch die Verwirklichung eines bestimmten Zweckes, aber der Zusammenhang des Zweckes mit der zusammengekommenen Personenmehrheit ist beim Vereine — wie gesagt — ein dauernder, er ist nicht lediglich vorübergehender Natur wie bei der Versammlung, deren Zweck erfüllt ist mit der Beendigung des Beisammenseins.

Jeder Vereinsbildung liegt eine Organisation zugrunde, die den Verein rechtlich nach außen abgrenzt und die sich gründet auf eine übereinstimmende Willenserklärung der Vereinsmitglieder. Diese Organisation kann eine sehr lose sein, aber sie muß da sein. Es ist nicht notwendig, daß zwischen den einzelnen Vereinsmitgliedern per-

1) Vgl. zu dem folgenden Hänel, Deutsches Staatsrecht 1892, Bd. I, S. 147 und Rönne, Staatsrecht Bd. II, S. 192, Note 2a.

2) Es wird sich hier naturgemäß nur um Feststellung des Vereinsbegriffs im Sinne des öff. Rechts handeln. Die Vorschriften des BGB. und der CPO. können also zur Erklärung nicht herangezogen werden.

3) Wie groß diese Mehrheit zu sein hat, damit aus dem Zusammentritte ein Verein werde, ist im Gesetze nicht angegeben. Man hat unter Hinweis auf den § 46 und 73 des BGB., nach welchem ein Verein die Rechtsfähigkeit verliert, wenn seine Zahl unter 3 herabsinkt, als Mindestzahl 3 Personen verlangt (Hieber u. Bazille, Vereinsgesetz S. 40). Das wird nicht für alle Fälle ausreichen, es wird vielmehr stets Tatfrage bleiben, ob eine so geringe Mitgliederzahl bereits als ein Verein angesehen werden kann oder nicht.

sönliche Beziehungen bestehen; die Mitgliederzahl kann eine so große sein, daß persönliche Beziehungen gar nicht möglich sind. Die Bedingungen für den Erwerb der Mitgliedschaft können auch die denkbar einfachsten sein, die sachliche Abgrenzung aber, die die Pflichten und Rechte der Mitglieder bestimmt und die einzelnen miteinander verbindet, darf niemals fehlen. Deshalb ist eine geschlossene Gesellschaft noch kein Verein; eine Gesellschaft braucht nur die Zeit eines einzigen Abends auszufüllen, es fehlt ihr das kritische Moment des rechtlichen Bandes nicht allein vor, sondern auch nach dem Auseinandergehen der einzelnen Personen. Die Frage nach diesem rechtlichen Bande wird stets das beste Kriterium dafür sein, ob wir es mit einer Versammlung oder einem Vereine zu tun haben.

Fassen wir die bisher aufgezählten Merkmale kurz zusammen, so können wir mit Löning[1]) den Verein definieren als „eine auf die Dauer berechnete, durch übereinstimmende Willenserklärung der Mitglieder begründete organisierte Verbindung mehrerer Personen, um selbst gesetzte, aber gemeinschaftliche Zwecke zu verfolgen".

Darf die Polizei aus allgemeinpolizeilichen Rücksichten in die Tätigkeit eines Vereins eingreifen und wo findet ein etwaiger Eingriff seine gesetzliche Begründung?

Um die Antwort auf diese Frage zu erhalten, ist es von Nutzen, zunächst die Rechtsidee festzustellen, welche im Reichsvereinsgesetz zum Ausdrucke gelangt. Zu diesem Zwecke müssen wir in die Entstehungsgeschichte der Vereinsgesetze zurückgehen und uns den Rechtszustand und den Gedankenkreis, aus dem heraus die Idee und die Verwirklichung des Vereinsgesetzes entsprungen ist, vergegenwärtigen.

Bis ins 18. Jahrhundert hinein sehen wir die Polizeigewalt als unbeschränkte Herrscherin in dem großen Gebiete des Vereinslebens; jede Beschränkung, die sie für angebracht hielt, war für das Leben des Vereins Gesetz. Erst Ende des 18. Jahrhunderts tauchen zum ersten Male freiheitlichere Anschauungen im Leben der Staaten auf und versuchen, die Auffassung des Polizeistaates von der Gefährlichkeit der Vereinigungen allein um ihres Wesens willen zu verdrängen. Die Idee der Vereinsfreiheit begann sich auszubreiten und nachdem sie erst in Frankreich in dem Gesetze vom 14. Dezember 1789 zum positiven Rechte erhoben worden war, ließ sie sich aus dem Leben der Völker nicht mehr ausschalten. Sie wirkt schon auf die große preußische Kodifikation des allgemeinen Landrechts von 1794[2]) und

1) S. Handwörterbuch d. Staatsw. Aufl. 3, Bd. 8, S. 164.
2) S. §§ 4 und 5 II, 6, §§ 184 u. 185 II, 20.

gelangt endgültig zur Anerkennung in der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 in dem Art. 30:

„Alle Personen haben das Recht, sich in Gesellschaften zu vereinigen".

Von dort wird sie in das preußische Vereinsgesetz vom 10. März 1850 übernommen, um endlich im Gesetz vom 19. April 1908 „Bestandteil des Reichsrechts" zu werden. Diese Rechtsidee, das Prinzip der Vereinsfreiheit, findet ihren Ausdruck und ihre staatliche Anerkennung in dem Satze, daß die Bildung von Vereinen allen Bürgern freisteht, daß ein Verein um seiner selbst willen im modernen Staate als staatsgefährlich nicht angesehen werden darf.

Dieser Rechtsidee gibt der § 1 des Reichsvereinsgesetzes Ausdruck, wenn er sagt:

„Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden. Dieses Recht unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetze und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen."

Dieser wichtige Satz bedarf der genauen wissenschaftlichen Betrachtung umsomehr, als in ihm die Grundlage für die Ausdehnung der Polizeigewalt nach heutigem Rechte zu suchen ist. Er trägt zunächst dem Prinzipe der Vereinsfreiheit Rechnung, indem er das Recht der Vereinsbildung allen ohne Ausnahme zugesteht, er macht aber auf der anderen Seite sofort die Einschränkung: der Zweck der Vereinsbildung darf „den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen". Auf den Zweck kommt es also an, für den der Verein besteht. Der Zweck muß den Gesetzen zuwiderlaufen, sofern die Polizei in Tätigkeit treten soll, nicht etwa eine vom Vorstande oder den Mitgliedern begangene einzelne Handlung, und zwar muß er „den Strafgesetzen zuwiderlaufen".

Da ist die erste Frage, die bei Untersuchung der allgemeinpolizeilichen Beschränkungen des Vereinsrechts auftaucht, die: ist eine Polizeiverordnung nicht auch ein Strafgesetz? Dafür erschließt sich das Verständnis, wenn man sich vergegenwärtigt, daß es dem Gesetzgeber unbenommen ist, die Aufgabe Recht zu setzen, den Verwaltungsbehörden zu übertragen[1]). Von dieser „Delegation der gesetzgebenden

1) Vgl. zu dem folgenden Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895. Otto Mayer, Deutsches Verw.R. I, S. 122 ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, S. 366 ff. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht Bd. II, 1888. Laband, Staatsrecht, Bd. II, 4. S. 578 ff. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden

Gewalt" macht die Verwaltungsbehörde in der Weise Gebrauch, daß sie Rechtsverordnungen [1]), d. h. „gesetzvertretende Verordnungen" erläßt. Durch den Erlaß solcher Verordnungen stellt sie aber Rechtssätze auf, denen dieselbe gesetzliche Kraft innewohnt, wie den Vorschriften des Gesetzgebers selbst. Diese Rechtssätze stehen dem Gesetze ebenbürtig zur Seite und befehlen dem Untertanen in der Form von Geboten und Verboten nicht allein, was er zu tun und zu lassen hat, sondern sie drohen auch gegen die Uebertretung Strafen an [2]). Es ist also kein Zweifel, daß die Polizeiverordnungen zu den Strafgesetzen im Sinne des § 1 des Reichsvereinsgesetzes gehören. Damit gelangen wir zu dem Satze: der Zweck der Vereinsbildung darf auch einer Polizeiverordnung nicht zuwiderlaufen. Die große Frage ist nun aber die: ist jede Polizeiverordnung imstande, eine Vereinsbildung zu hindern? Die Antwort darauf gibt uns der zweite Satz (Satz, nicht Absatz) des § 1 RVG.: „Polizeilich unterliegt die Vereinsbildung nur den im Reichsvereinsgesetze selbst und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen" m. a. W. eine Polizeiverordnung, die eine Vereinsbildung beschränken will, muß sich auf eine Bestimmung gründen, die im Reichsvereinsgesetze selbst oder in einem anderen Reichsgesetze enthalten ist. Nur reichsgesetzliche Vorschriften besitzen hier die Fähigkeit, einer Polizeiverordnung Rechtswirksamkeit beizulegen, nicht aber landesgesetzliche, es sei denn, daß das Reichsvereinsgesetz dies ausdrücklich zuläßt. Ein derartiger landesgesetzlicher Vorbehalt ist aber, wenn man von den Exemptionen des § 24 für bestimmte Arten von Vereinen absieht, im Reichsvereinsgesetze nicht enthalten. Bei

---

Gewalt, 2. Aufl. 1901. Thoma, Polizeibefehl I, 1906. Fleiner, Institutionen, S. 64 u. 69.

1) Rechtsverordnungen sind wohl zu unterscheiden von den Verwaltungsverordnungen, die die höheren Verwaltungsbehörden vermöge ihrer Dienstgewalt an die unteren Organe richten. Für diese Verwaltungsverordnungen ist der Adressat ausschließlich der Beamte.

2) Die preuß. Gesetzgebung gestattet die Ausdehnung der Verordnungsdelegation auch auf die Androhung der Strafe, allerdings setzt sie das Höchstmaß der Strafe für die einzelnen Instanzen fest (cfr. Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. III. 1850). In Süddeutschland ist das anders. Hier, wo unter dem Einflusse der französischen Gesetzgebung sich der Gedanke der Rechtsparömie: „nulla poena sine lege" entwickelt hatte (s. dazu Thoma a. a. O. S. 216), ging man von dem Grundsatze aus, die Strafandrohung sei nur dem formellen Gesetze erlaubt. Die „Verwaltungsnorm", die durch die Strafe erzwungen werden soll, ist hier der Verordnung vorbehalten, die Strafandrohung aber enthält das Gesetz (cfr. Kommentar zum Strafgesetzbuch von Frank. Vorbemerkung zum 29. Abschnitt).

dieser Sachlage wird man daher nicht umhin können, zuzugeben, daß eine landesrechtlich gestützte Polizeiverordnung außerstande ist, einer Vereinsbildung entgegenzutreten. Was für die Polizeiverordnung gilt, gilt in diesem Falle auch für die Polizeiverfügung, sodaß wir zusammenfassend zu dem Resultate kommen:

> Will die Polizei einer Vereinsbildung begegnen, so muß sie sich nach einer reichsrechtlichen Begründung umsehen [1]).

Darf sie eine solche Vorschrift des Reichsrechts aber überhaupt anwenden, um eine Vereinsbildung im voraus zu untersagen, um ein Präventivverbot gegen einen Verein herauszubringen? Aus vereinspolizeilichen Gründen vermag sie das nicht, das Reichsvereinsgesetz enthält über ein derartiges Verbot keinerlei Bestimmungen [2]). Vielleicht aber aus allgemeinpolizeilichen Gründen? Aber auch aus diesen kann ein solches Verbot nicht hergeleitet werden. Das wird evident, wenn man den § 2 des Reichsvereinsgesetzes zu Rate zieht. Er bezeichnet als einzige Maßregel gegen eine gesetzwidrige Vereinsbildung die Auflösung des Vereins. Der Gesetzgeber hat hier die Kompetenz der Verwaltungsbehörde eingeengt, und da er nicht allein den Inhalt, sondern auch den Umfang des Auftrags zu bestimmen vermag, nimmt er der Polizei mit dem Zugeständnisse dieser Maßregel als der allein

---

1) Wolzendorff (Verw.A. 18, S. 496) erklärt die Befugnisse, die der § 1 Abs. 2 RVG. der Polizei gegenüber Versammlungen gibt, auch auf Vereine für anwendbar und konstruiert diese Folgerung aus dem Wortlaute des Absatzes 2 und seinem Zusammenhang mit den vorher gegangenen Bestimmungen des Abs. 1 wie folgt: Abs. 1 Satz 1 gibt das Recht, Vereine zu bilden und sie zu versammeln. Abs. 1 Satz 2 unterwirft dieses Recht den polizeilichen Beschränkungen der Reichsgesetze. Wenn nun Abs. 2 — ohne ein neues Objekt einzuführen — von der Anwendung der allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts spricht, so ist anzunehmen, daß damit die Anwendung der Bestimmungen auf die bisher behandelten Gegenstände auf das Vereinebilden ebenso wie auf das Sichversammeln gemeint ist. Daraus ergäbe sich allerdings die Konsequenz, daß auch dem Vereinebilden gegenüber allgemeinpolizeiliche Beschränkungen nur zulässig sind, soweit es sich „um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer handelt. Das hieße aber nichts anderes als: eine Verhinderung der Vereinsbildung aus allgemeinpolizeilichen Gründen des Landesrechts ist überhaupt unmöglich — ein Ergebnis, zu dem auch wir gekommen sind, jedoch auf einem näheren und weniger steilen Wege. Wolzendorff hat hier gewissermaßen für ein und dieselbe Tatsache des Rechtsgefühls in anderer Weise den Ausdruck gefunden.

2) Die Unzulässigkeit eines Präventivverbots aus vereinspolizeilichen Gründen hat der Staatssekretär im Reichstage ausdrücklich zugegeben. (Vgl. Sitzung vom 2. April 1908, Drucksachen des Reichstags 232, S. 4562).

erlaubten zugleich alle anderen, die ihr sonst auf Grund ihrer allgemeinen Kompetenz zustehen. Die Delegation ist eine inhaltlich gebundene; die Polizei muß sich bei ihrem Gebrauche stets intra legem halten, sie ist aber auch ihrem Umfange nach gebunden. Nur insoweit sie vorhanden ist, gewährt sie der Polizei ihre Anwendung. Ueberschreitet die polizeiliche Anordnung diese Schranke, so ist sie rechtsunwirksam.

Hat das Reichsvereinsgesetz also der Polizei als einzige Maßregel die Befugnis der Vereinsauflösung delegiert, so hat sie damit allen anderen Maßregeln die Basis entzogen. Ein Präventivverbot ist der Polizei deshalb auch aus allgemeinpolizeilichen Gründen nicht verliehen. Die Einschränkung der Polizeigewalt nach dieser Seite hin entspricht auch durchaus der Rechtsauffassung des modernen Staates, die die polizeiliche Prävention mehr und mehr in den Hintergrund drängt.

Mit dieser Feststellung ist aber lediglich gesagt, aus welchen Motiven die Polizei gegen eine Vereinsbildung einschreiten darf, für die juristische Betrachtung einer allgemeinpolizeilichen Einschreitungsbefugnis gegen die Tätigkeit des Vereins selbst ist nichts gewonnen. Enthält das Reichsvereinsgesetz eine derartige Vorschrift überhaupt?

So oft man auch die Liste seiner polizeilichen Ermächtigungen durchgeht, man kommt stets zu dem Ergebnis: die Zahl seiner vereinspolizeilichen Beschränkungen ist groß, an der Frage der allmeinpolizeilichen Beschränkungen Vereinen gegenüber geht es achtlos vorüber.

Die volle Konsequenz der hierdurch gewonnenen Erkenntnis ist aber nicht etwa die von Delius[1]) gezogene, daß die Polizeimacht in ihrem vollen Umfange der Aufrechterhaltung der öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung, den ihr der § 10 II 17 ALR. verleiht, für Vereine unberührt geblieben wäre. Dieser Auslegung würde schon der Umstand widersprechen, daß das Gesetz es für nötig gehalten hat, für bestimmte Arten von Vereinen den Fortbestand der Polizeigewalt

1) Auch Wolzendorff (Verw.A. 18, S. 496) unterstützt diese Ansicht, indem er sagt: „Es wäre denkbar, daß hiermit nur die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegenüber Versammlungen geregelt werden sollten, diejenigen gegenüber der Vereinsbildung garnicht berührt werden sollten. Es würde dann in letzterer Beziehung jenes allgemeine Prinzip Platz greifen, das dem ganzen Gesetze zugrunde liegt, nämlich, daß die allgemeinpolizeilichen Befugnisse durch das Vereinsgesetz an sich garnicht berührt werden. Dann würde die Polizei befugt sein, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Vereinsbildungen entgegenzutreten."

in diesen Grenzen ausdrücklich aufrecht zu erhalten. (S. § 24 RVG.) Das Resultat dieser Erwägung ist vielmehr das, daß das Gesetz getreu der Rechtsidee der Vereinsfreiheit, wie wir sie oben entwickelt haben, es mit bestimmter Absicht unterlassen hat, in eine Kompetenzregelung der polizeilichen Befugnisse Vereinen gegenüber einzutreten. Das ist ein richtiges Verwaltungsprinzip und nicht nur der bequemere, sondern auch der bessere Weg, gewiesen durch die Erkenntnis, daß eine Betätigung des Vereins im bürgerlichen Leben nichts anderes ist als eine „Betätigung der allgemeinen bürgerlichen Freiheit", aber niemals eine Ausübung des Vereinsrechtes. Es ist deshalb selbstverständlich, daß Handlungen, die an sich rechtswidrig sind, auch nicht in einem Vereine vorgenommen werden dürfen und andererseits ist „ein Einschreiten gegen eine Mehrheit von Personen nicht um deswegen rechtswidrig, weil diese Personen ihr Vereinsrecht ausüben" [1]).

Es erhebt sich nun die Frage: sind Versammlungen und Aufzüge nicht auch Erscheinungsformen der äußeren Tätigkeit des Vereins? Sicherlich! Für beide hat das Reichsvereinsgesetz die allgemeinpolizeilichen Vorschriften des Landesrechts aber in so sichere Grenzen gelegt, daß die rechtlichen Verhältnisse von Vereinsversammlungen ebenso wie von Vereinsaufzügen sich unschwer in sie einfügen lassen. Eine öffentliche Versammlung ist ebensowenig wie ein öffentlicher Aufzug deshalb der Einwirkung des Reichsvereinsgesetzes entrückt, weil sie von einem Vereine veranstaltet werden oder die Teilnehmer nur aus Vereinsmitgliedern bestehen. So oft das Reichsvereinsgesetz von Versammlungen oder Aufzügen redet, will es mit seinen Vorschriften alle Versammlungen und Aufzüge treffen, auf welche diese anwendbar sind. Eine Ausnahme bestimmter, etwa der Vereinsversammlungen und Aufzüge macht es nirgends. Ob eine Versammlung oder ein Aufzug Vereinscharakter trägt, macht für die rechtliche Beurteilung beider keinen Unterschied.

§ 1.

Vereinsversammlungen.

Haben wir im ersten Abschnitte von den öffentlichen Versammlungen gesprochen und die Befugnisse der Polizei dieser Art von Versammlungen gegenüber betrachtet, so kommen wir jetzt zu den Vereinsversammlungen. Nicht als ob eine Vereinsversammlung nicht auch eine öffentliche sein könnte. Das ist sehr wohl möglich; sie kann so-

1) S. Wolzendorff, Verw.A. 18, S. 495.

gar ausdrücklich als öffentliche einberufen sein. Gleichwohl haben wir die Vereinsversammlungen in diesen letzten Abschnitt verwiesen und uns dabei von der praktischen Ueberlegung leiten lassen, daß die Vereinsversammlung in den meisten Fällen eine nicht öffentliche sein wird. Eine nicht öffentliche — also eine geschlossene — Versammlung ist zwar fraglos auch denkbar, ohne daß die zusammengetretene Personenmehrheit einen Verein bildet. Das ist aber nur insofern von Relevanz, als diejenigen allgemeinpolizeilichen Beschränkungen, die gegenüber geschlossenen Vereinsversammlungen gelten, auch Anwendung zu finden haben auf die sonstigen Versammlungen, die den Charakter der Geschlossenheit tragen. Wenn wir danach im folgenden von der geschlossenen Vereinsversammlung reden, so ist die geschlossene Privatversammlung (ohne Vereinscharakter) in die Betrachtung stets miteinbezogen.

Wann ist nun eine Vereinsversammlung eine nichtöffentliche? Wenn wir uns erinnern, daß wir eine öffentliche Versammlung als eine solche bezeichnet haben, bei der „die Teilnahme einer unbestimmten Mehrheit von Personen freisteht“ [1]) und den Begriff der Geschlossenheit e contrario zu entwickeln versuchen, so werden wir eine Versammlung in dem Falle als eine nicht öffentliche anzusprechen haben, wenn sie nur einem bestimmt begrenzten Personenkreise den Zutritt gewährt. Der Personenkreis braucht sich nicht auf die Vereinsmitglieder zu beschränken, die Einführung von Gästen nimmt der Versammlung noch nicht den Charakter der Geschlossenheit. Es erscheint sogar zulässig, „individuell begrenzte Personengruppen einzuführen, wofern durch diese Zuziehung nicht einer unbestimmten Mehrheit von Personen der Zutritt gewährt wird“ [2]). Diese Einführung darf also nicht einen Umfang annehmen, daß es offenkundig ist, es handele sich in Wirklichkeit garnicht um eingeführte Gäste, sondern hinter diesen Scheineinladungen verberge sich nur die tatsächliche Oeffentlichkeit. Zu diesem äußerlichen Bande des bestimmt abgegrenzten Kreises der Versammlungsteilnehmer kommt als zweites Merkmal noch die innerliche Verbundenheit. Erst wenn beide Momente zusammenfallen, haben wir es mit einer geschlossenen Vereinsversammlung zu tun.

Es sind Personenvereinigungen denkbar, „deren Mitgliederzahl so groß und fluktuierend, deren Organisation so lose und bei denen der Ein- und Austritt an so leicht erfüllbare Bedingungen geknüpft

1) S. Deutsche Juristenzeitung 98, S. 350. EOVG. 22, 485.

2) KGE. vom 14. X. 99, Reger 12, S. 98 und Friedenthal, Vereinsgesetz, S. 49.

ist, daß von einem abgeschlossenen Kreise persönlich verbundener Personen nicht die Rede sein kann“ [1]). Das sind dann allerdings noch Vereine, es umgibt sie noch das rechtliche Band der Zusammengehörigkeit, es hätte aber keinen Sinn, ihre Versammlungen als geschlossene Vereinsversammlungen zu betrachten und sie von öffentlichen Versammlungen zu unterscheiden. Die „überaus lose Zusammengehörigkeit des Ganzen, die Unfaßbarkeit der die Mitgliedschaft begründenden Tatsachen“ [2]) kennzeichnet sie als öffentliche Vereinsversammlungen. So werden z. B. Versammlungen von Arbeitervereinen als öffentliche zu betrachten sein, wenn bei der Größe des Vereins der bloße Besuch einer Vereinsversammlung genügt, um den Besucher als Vereinsmitglied erscheinen zu lassen. Sobald aber eine Kontrolle der zur Versammlung Zugelassenen diejenigen Leute von dem Betreten des Vereinslokals ausschließt, die nicht Vereinsmitglieder sind, kann der Versammlung der Charakter der nicht öffentlichen Versammlung nicht versagt werden.

Völlig erschöpfen wird sich der Begriff der nichtöffentlichen Vereinsversammlung freilich durch allgemeine Formeln niemals lassen. Es wird stets quaestio facti bleiben, welcher Versammlung dieser Charakter zuzubilligen ist. Auch hier ist dem administrativen Ermessen ein gewisser Spielraum gelassen; sein Maß mit annähernder Genauigkeit zu bestimmen, ist nicht möglich. Die beiden oben erwähnten Motive des äußerlichen Bandes und der innerlichen Verbundenheit sind für seine Bindung die Norm. Innerhalb der Grenzen dieser Motive ist das Ermessen frei.

Trägt die Vereinsversammlung die Merkmale der öffentlichen Versammlung, so wird sie polizeilich auch als solche behandelt. Ist die Vereinsversammlung dagegen als eine geschlossene anzusehen, so hat die Polizei mit ihr nichts zu schaffen, selbst dann nicht, wenn sie politischen Charakter trägt oder unter freiem Himmel abgehalten wird. Sie bedingt weder eine Anzeige- noch eine Genehmigungspflicht, die Polizei hat auch nicht die Befugnis, sie zu überwachen, die Teilnehmer dürfen sich einer beliebigen Sprache bedienen, mit einem Worte, das Maß polizeilicher Beschränkung ist das denkbar geringste. Die Befugnisse der Polizei sind aber auch schon dadurch erheblich eingeschränkt, daß das preußische Landrecht die geschlossene Versamm-

1) OVG. 27, 430 und 29, 434.

2) Man denke nur an das tatsächliche Vorkommnis, das die Mehrheit der Versammlungsteilnehmer die „Mitgliedschaft des Vereins“ soeben durch Zahlung eines Groschens an der Saaltür erworben hat (cf. Anschütz a. a. O.).

lung der Polizei gegenüber günstiger gestellt hat als die öffentliche und zwar deshalb, weil es sie auf eine Linie bringt, mit der „Privatgesellschaft im Privathause“ [1]). Die von einer geschlossenen Vereinsversammlung benutzten Räume sind den Privatwohnungen gleich zu achten. Infolgedessen ist es der Polizei nicht erlaubt, den Versammlungsraum des Vereins durch ihre Beamten betreten zu lassen, es sei denn, daß die in dem Gesetze zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850 hierfür ausdrücklich bestimmten Voraussetzungen vorlägen [2]). Das Verbot eines Eindringens der Polizeibeamten bezieht sich nicht bloß auf die Räume eines Privathauses, sondern auch auf diejenigen Räume eines Gasthauses, die einer geschlossenen Vereinsversammlung zur ausschließlichen Verfügung stehen. Solange die Versammlung tagt, ist ein Betreten des Versammlungsraumes der Polizei nur in den im § 7, 8 und 12 des oben erwähnten Gesetzes [3]) gegebenen Voraussetzungen erlaubt. Selbst auf

1) Entscheidung des OVG. im Verw.A. 18, S. 440: „Indem das Versammlungsrecht als sog. Grundrecht anerkannt und seine Beschränkung nur durch das Gesetz gestattet ist, dieses aber allgemein und abgesehen von Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, nur das öffentliche Zusammensein von Personen der besonderen Aufsicht in Bezug auf Ordnung und Gesetzlichkeit unterwirft, so sind damit die nichtöffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen in polizeilicher Beziehung den Lebensformen gleichgestellt, die den Gegensatz zum öffentlichen Zusammensein bilden, dem Familienkreise, der Privatgesellschaft im Privathause, in nicht dem Publikum offenen Räumen.“

2) EOVG. 8. XI. 76, Bd. I, S. 380.

3) § 7: In eine Wohnung darf wider Willen des Inhabers niemand eindringen, außer auf Grund einer aus amtlicher Eigenschaft folgenden Befugnis oder eines von einer gesetzlich dazu ermächtigten Behörde erteilten Auftrags.

§ 8: Das Eindringen in die Wohnung während der Nachtzeit ist verboten.

§ 9: Das Verbot, in eine Wohnung zur Nachtzeit einzudringen, begreift nicht die Fälle einer Feuers- oder Wassersnot, einer Lebensgefahr oder eines aus dem Innern der Wohnung hervorgegangenen Ansuchens; es bezieht sich nicht auf die Orte, in welchen während der Nachtzeit das Publikum ohne Unterschied zugelassen wird, solange dieser Ort dem Publikum zum ferneren Eintritt oder dem eingetretenen Publikum zum ferneren Verweilen geöffnet sind.

§ 12: Das Verbot, Haussuchungen bei Nachtzeit vorzunehmen, findet keine Anwendung:

1. Auf die Wohnungen der Personen, welche durch ein Straferkenntnis unter Polizeiaufsicht gestellt und

2. auf Orte, welche der Polizei als Schlupfwinkel des Hazardspieles, als Herberge und Versammlungsort von Verbrechern, als Niederlage verbrecherhaft erworbener Sachen oder als Aufenthaltsort liederlicher Frauenzimmer bekannt sind.

die Möglichkeit des Verdachts einer strafbaren Handlung hin darf der Polizeibeamte niemals in die Räume einer geschlossenen Vereinsversammlung dringen; die bloße Möglichkeit des Vorkommens strafbarer Handlungen gibt ihm diese Kompetenz noch nicht, sondern erst der Umstand, daß der Verdacht sich auf Tatsachen stützt und ausreicht. Auch dadurch, daß der Polizeibeamte im ausdrücklichen Auftrage seiner Behörde handelt, wird an der Sachlage nichts geändert. „Durch die Ausführung einer objektiv gesetzwidrigen Anordnung wird die Amtshandlung nicht zu einer rechtmäßigen“ [1]).

Zum Amte der Polizei gehört aber nicht bloß die Abwehr von Störungen, ihre Aufgabe ist vielmehr ebenso die Sorge für Rechtsschutz und Sicherheit. Der Gedanke des Rechtsschutzes ist heute Ausdruck allgemeiner Rechtsüberzeugung. Daß dieser Rechtsschutz auch auf die nichtöffentlichen Vereinsversammlungen Anwendung zu finden hat, erscheint außer Frage. Gleichwohl darf eine kritische Betrachtung sich mit dieser Feststellung nicht begnügen, sondern sie wird der wissenschaftlichen Erörterung die höchst bedeutsamen Fragen vorlegen: liegt es überhaupt im öffentlichen Interesse, eine nicht öffentliche Versammlung zu schützen, und welches ist die gesetzliche Quelle, aus der der Polizei eine solche Verpflichtung zufließt? Den Begriff des öffentlichen Interesses in ein System zu bringen, wird, wie Fleiner [2]) treffend sagt, nie gelingen. Höchstens kann man angeben, von welchem Begriffe des öffentlichen Interesses eine bestimmte Art der Gesetzgebung — in unserem Falle also die Vereinsgesetzgebung — ausgeht [3]). Das Reichsvereinsgesetz selbst gibt uns dafür keinen Anhalt. Sein § 1 Abs. 2 kommt für eine Begriffsbestimmung nicht in Betracht, er ist auch nicht die Quelle, aus der man irgend welche polizeilichen Befugnisse herleiten könnte. Er hält diese weder aufrecht, noch begründet er sie, er sagt weiter nichts als: für den Fall, daß sie nach Preußischem Landesrechte bestehen, ist ihre Grenze die von mir gekennzeichnete. Die Quelle werden wir daher im preußischen Landrechte selbst zu suchen haben und wir finden sie auch hier wieder in dem mehrfach erwähnten § 10 II 17 ALR. Er sagt uns in großen Zügen, an welche Begriffe das öffentliche In-

1) Entscheidungen d. Reichsgerichts, Bd. 7, 200.

2) Fleiner, Institutionen a. a. O. S. 120.

3) Vgl. zu dem folgenden: Fritz Fleiner, Einzelrecht u. öff. Interesse in der Festgabe f. Laband II, S. 3 ff. Neumann, Das öff. Interesse in d. Annalen d. D. Reiches 1886, S. 357 ff. Leuthold, Oeffentl. Interesse u. öff. Klage im Verw.Recht, in d. Ann. d. D. R. 1884, S. 330.

teresse gebunden werden kann, das Urteil darüber aber, ob überhaupt ein öffentliches Interesse anzunehmen ist, überläßt er der Verwaltungsbehörde, der Polizei. Sie hat zu entscheiden, ob im einzelnen Falle ein öffentliches Interesse vorliegt oder nicht. Das maßgebende und entscheidende Kriterium dafür kann nicht die Beziehung zum Staate sein; nicht einzig die Interessen, die der Staat anerkennt, sind öffentliche[1]). Ein öffentliches Interesse muß auch schon dann als vorliegend angenommen werden, wenn es als solches von den Bewohnern „eines räumlich abgegrenzten Gebietes" empfunden wird, ohne Rücksicht auf seine staatliche Approbierung. Das wird sofort klar, wenn man auf den Begriff der Oeffentlichkeit eingeht. Oeffentlich heißt „jedermann angehend". Das öffentliche Interesse ist ein Interesse jedermanns, d. h. nicht aller lebenden Menschen überhaupt, sondern einer Mehrzahl räumlich verbundener beisammen lebender Menschen. Damit hätten wir dann allerdings die staatliche Gebundenheit als Voraussetzung der Oeffentlichkeit zugegeben. Aus dieser staatlichen Gebundenheit darf aber niemals die Konsequenz hergeleitet werden, daß ein öffentliches Interesse nur unter der Voraussetzung staatlicher Anerkennung vorhanden sein könne. Wird das öffentliche Interesse von der positiven Gesetzgebung gestützt, so erleichtert dieser Umstand der Polizei lediglich ihr Urteil, Bedingung für das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses ist er aber in keinem Falle.

Die territoriale Grundlage allein vermag indes den Begriff des öffentlichen Interesses nicht voll zu umschreiben, es muß als zweite Voraussetzung die andere hinzukommen, daß das betreffende Interesse „ein Durchschnittsinteresse der Gesamtheit der Angehörigen" dieses bestimmten Raumgebietes ist. Ein öffentliches Interesse ist demnach dann als vorliegend zu erachten, wenn eine Tatsache oder Handlung für die Gesamtheit der Bevölkerung eines bestimmten Gebietes von Bedeutung ist.

Auf die Vereinsversammlung angewandt, würde das besagen: ist die Versammlung imstande, in störender oder belästigender Weise in das Wohlbefinden der übrigen Bevölkerung oder ist andererseits die Bevölkerung imstande, in nachteiliger Weise in das Wohl und Wehe der Versammlung einzugreifen, dann kann die Existenz des betreffenden Interesses als eines öffentlichen nicht geleugnet werden. Von diesen Gesichtspunkten wird die Polizei bei ihrem Urteile, ob eine

1) Dagegen Karl v. Stengel in d. Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 38, S. 254: „Nur solche Interessen, welche der Staat anerkennt, gewissermaßen approbiert, sind öffentliche."

nicht öffentliche Vereinsversammlung ein öffentliches Interesse zu erwecken vermag, ausgehen müssen. Ist ein öffentliches Interesse aber als existent von der Polizei anerkannt, — was im Falle einer Vereinsversammlung außer Frage steht — dann ist es ihre Aufgabe, sich dessen anzunehmen und es zu schützen, soweit sie es als gemeines Interesse der Gesamtheit erkannt hat. Der Schutz der öffentlichen Polizeigewalt macht nicht Halt vor der Geschlossenheit der Vereinsversammlung. Ob die Versammlung eine öffentliche ist oder eine nichtöffentliche, der Rechtsschutz der Polizei ist ihr im Interesse der Oeffentlichkeit gewährleistet.

§ 2.

Die polizeiliche Auskunftsforderung von Vereinen.

Seitdem der Artikel 5 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 „von den Rechten der Preußen" dem Untertanen die persönliche Freiheit gewährleistet hat, bedarf jeder Eingriff in seine freie Sphäre der gesetzlichen Grundlage. Dieser Satz gilt auch für die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen „ungleichen Rechtssubjekten" [1]), zwischen Staat und Bürger, Obrigkeit und Untertan. Ein polizeiliches Gebot, das dem Einzelnen eine Pflicht auferlegt, stellt sich danach in allen Fällen als ein Eingriff in die persönliche Freiheit dar und gehört deshalb zum „Vorbehalte des Gesetzes", m. a. W., ist es nicht das Gesetz selbst, das der Polizei die Ermächtigung zu einem Gebote verleiht, so muß es mindestens eine durch das Gesetz zugelassene „Rechtssetzungsform" sein. Die Zustimmung des Gesetzgebers zu dem Polizeigebot darf aber niemals fehlen.

Die allgemeine Formel, die hier der Polizei „die Richtlinien ihrer Tätigkeit vorgezeichnet hat" [2]), ist der § 10 II 17 ALR. Der Geltungsbereich dieser Vorschrift ist jedoch durch die Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts mehr und mehr verengert worden, dadurch, daß Spezialgesetze die einzelnen polizeilichen Befugnisse in bestimmte Grenzen gefesselt haben. Hat ein Spezialgesetz aber die polizeilichen Pflichten des einzelnen in Beziehung auf eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Verhältnis fest abgegrenzt, so darf die Polizei nicht unter Hervorholung der „allgemeinen Ermächtigungsklausel" des § 10 II 17 neue weitergehende Forderungen stellen.

1) S. dazu O. Mayer, Deutsches Verw.R. Bd. 1, S. 108—109 und im Archiv f. öff. Recht 47, 464 ff. und 18, 96 ff. Anschütz, Verw.A. Bd. 14, S. 314 und Thoma, Polizeibefehl, Bd. 1, S. 98 ff.

2) S. Fleiner, Institutionen, S. 316.

Von dieser Prämisse müssen wir ausgehen, wenn wir in der Frage, ob die Polizei unter Berufung auf ihre allgemeine Ermächtigungsklausel von einem Vereine Auskunft verlangen kann, zu einem richtigen Ergebnis kommen wollen. Zur weiteren Klarstellung der Frage ist es aber ein unumgängliches Erfordernis, zunächst die Auskünfte festzulegen, zu denen der Verein in vereinsrechtlicher Beziehung der Polizei gegenüber verpflichtet ist. An ihnen orientiert wird es dann nicht mehr schwer werden, die Pflichten des Vereins zur Auskunftserteilung auch in allgemeinpolizeilicher Beziehung festzulegen.

Vereinsrechtlich kann die Polizei von politischen Vereinen die Einreichung der Vereinssatzung sowie des Verzeichnisses der Vorstandsmitglieder verlangen und außerdem fordern, daß jede Aenderung der Satzungen und des Vorstandsmitgliederverzeichnisses ihr angezeigt werde.

Kann aber das Reichsvereinsgesetz den politischen Verein überhaupt zwingen, Satzungen zu besitzen? M. E. nein. Der § 3 des Reichsvereinsgesetzes legt dem Vereine diese Pflicht zwar ausdrücklich auf und der § 18, 1 bedroht den Vereinsvorstand für den Fall, daß er dieser Vorschrift zuwiderhandelt, mit Geldstrafe bis zu 150 M. Wie aber, wenn der Verein sich hartnäckig weigert, dem Polizeigebote nachzukommen? Mit Exekutivstrafen kann die Polizei die Aufstellung und Einreichung von Vereinssatzungen nicht erzwingen. Die Möglichkeit dazu ist ihr dadurch entzogen, daß sie von den allgemeinpolizeilichen Befugnissen des § 1 Abs. 2 RVG. gegen Vereine keinen Gebrauch machen darf. Die Nichtanwendbarkeit dieses Absatzes 2 auf Vereine hat sie dieser Möglichkeit beraubt. Aber auch von einer Auflösung des Vereins kann sie in diesem Falle keinen Gebrauch machen, weil eine solche nur zulässig ist, wenn der Zweck des Vereins den Strafgesetzen zuwiderläuft. Das Reichsvereinsgesetz selbst aber ist kein Strafgesetz.

Demnach kann der Fall eintreten — und er ist auch in der Praxis sehr wohl denkbar — daß ein politischer Verein, der überhaupt keine Satzungen besitzt oder der sie der Ortsbehörde nicht einreicht, von der Polizei in seiner Vereinstätigkeit nicht gehindert werden kann. Ich stehe nicht an, diesen Mangel als eine Gesetzeslücke zu bezeichnen und zwar als eine „unbeabsichtigte“ [1]). Unbeabsichtigt deshalb, weil der Ge-

1) Anschütz (Im Verw.A. 14, S. 317) unterscheidet beabsichtigte und unbeabsichtigte Gesetzeslücken. Die beabsichtigten betreffen „Tatbestände, an die der Gesetzgeber wohl gedacht hat, die er aber nicht hat regeln wollen. In diesem Falle ist das Schweigen des Gesetzes gar kein Schweigen, sondern Reden.

setzgeber an diesen Fall nicht gedacht hat. Tatsächlich fehlt hier die gesetzliche Grundlage für eine Polizeimaßregel, welche die Behörde nach dem Stande der heutigen Vereinsgesetzgebung für nötig halten muß. Ob diese Rechtslücke sich später durch den lückenbüßenden Faktor des Gewohnheitsrechtes wird ausfüllen lassen, soll dahingestellt bleiben. Vorläufig bleibt sie jedenfalls existent.

Wenn aber die Polizei in diesem Falle auch keine Maßregel besitzt, ihrem Gebote den Zwang folgen zu lassen, das Recht der Satzungseinforderung bleibt ihr deshalb unbestritten. Das ist aber auch das einzige Zugeständnis, das das Reichsvereinsgesetz der Polizei macht, eine Befugnis zur Auskunftsforderung von Vereinen kann aus ihm schlechterdings nicht abgeleitet werden.

Vielleicht könnte eine verwaltungsrechtliche Betrachtung zu der Erwägung kommen, daß der Gesetzgeber, der der Polizei das Recht auf Einsicht der Satzungen und des Vorstandsmitgliederverzeichnisses gab, ihr auch das Recht auf Auskunft über diejenigen Punkte geben wollte, die zur Vollständigkeit der Angaben noch einer Ergänzung bedürfen. Enthält das eingereichte Verzeichnis die gesetzlich erforderlichen Angaben nicht oder doch nur unvollständig, so wird man der Polizei das Recht zubilligen, es zur Vervollständigung zurückzugeben; allenfalls wird die Polizei von dieser Rückgabebefugnis auch dann Gebrauch machen dürfen, wenn es sich — zumal in großen Städten — um Feststellung des Vornamens und gegebenenfalls auch der Wohnung eines Vorstandsmitgliedes, das einen häufig vertretenen Namen trägt, handelt. Das ist aber keine eigentliche Auskunftsforderung, sondern lediglich ein polizeiliches Ansuchen auf Richtigstellung der Angaben, über welche der Vorstand eines politischen Vereins der Polizeibehörde Aufschluß schuldet. Wollte die Polizei über diese Punkte hinaus auf Grund ihrer allgemeinen Ermächtigungsklausel noch weitergehende Auskünfte verlangen, so wäre das rechtswidrig. Einer solchen Ausdehnung polizeilicher Gewalt tritt die Spezialvorschrift des Reichsvereinsgesetzes in den Weg und schreibt der Polizei die Grenze vor, die sie auch unter Berufung auf ihre Befugnisse allgemeinpolizeilicher Art nicht verrücken darf[1]). Dieser Satz ist aber bestritten.

Lex cum tacet, clamat, für die Rechtsanwendung liegt kein Zweifel vor". Bei der unbeabsichtigten Lücke ist das Schweigen kein konkludentes wie im ersten Falle; der Gesetzgeber hat an den Fall, für den es an einer Vorschrift fehlt, nicht gedacht.

1) S. dazu Lindenberg, Bemerkungen zu § 3 d. RVG. in Stengleins Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches, S. 19. Stier-Somlo, RVG., S. 94.

Man hat dagegen eingewendet[1]), die Auskunftspflicht eines Vereins wäre mindestens „insoweit bestehen geblieben, als die Polizei kraft allgemeinpolizeilicher Befugnisse von einer einzelnen Persönlichkeit Auskunft verlangen kann", und hieraus sodann gefolgert, der Vereinsvorstand sei verpflichtet, über die Persönlichkeit, das Alter und den Ruf der Vorstandsmitglieder Auskunft zu geben[2]). Dem muß mit Entschiedenheit entgegengetreten werden. Das Prinzip des Vorrangs der speziellen Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes vor der Ermächtigung der Polizei im allgemeinen ist im preußischen Recht ein so klares, daß eine Ausnahme es nicht durchbrechen kann. Aber selbst für den Fall, daß sich eine Ausnahme von dieser Regelung konstruieren ließe, spräche die Delius'sche Ableitung dieser Ermächtigung (aus den allgemeinpolizeilichen Befugnissen gegen die Einzelpersönlichkeit) für ein solches Recht der Polizei nur dann, wenn nachgewiesen werden könnte, daß ein Recht der Polizei, von jedem Privatmanne über alles Beliebige eine Auskunft zu fordern, überhaupt besteht. Eine allgemeine Vorschrift über die Auskunftsforderung gibt es aber im preußischen Verwaltungsrechte nicht. Die Polizei darf den Einzelnen zwar zur Erteilung einer Auskunft zwangsweise vorführen lassen[3]). Das Recht der Vorführung ist aber noch kein Recht der Auskunftsforderung. Die zwangsweise Vorführung besteht im übrigen auch nur für den Fall zu recht, daß in casu eine rechtsgültige Auskunftspflicht besteht[4]). Gibt es aber eine solche Pflicht? Wenn sie auf Grund

---

Die Entscheidung d. OVG. vom 24. V. 1910 (s. Schultzenstein in der D. J.Ztg. 1910, S. 954) ist nicht richtig. Eine richtige Anwendung des Prinzips gibt uns die Entscheidung des sächsischen OVG. vom 21. I. 05, Reger 26, S. 313.

1) S. dazu auch die Drucksachen des Reichstags 1908, S. 45 ff.: Der Staatssekretär erkennt an, daß „eine allgemeine vereinsrechtliche Auskunftspflicht der Vereine über ihre Mitglieder nach dem Reichsvereinsgesetze nicht besteht. Eine Auskunftspflicht wird nur insoweit bestehen, als die Polizei von dem Verein Auskunft verlangen kann unter denjenigen Voraussetzungen und in denjenigen Fällen, in denen sie kraft allgemeinpolizeilicher Befugnis von einer einzelnen Persönlichkeit Auskunft verlangen könnte. Kann die Polizei von einer einzelnen Persönlichkeit Auskunft verlangen, so kann sie diese, wenn dieselben Gründe vorliegen, auch von einem Vereine verlangen".

2) So auch die preuß. Ministerialverfügung v. 13. Mai 09 im Ministerialbl. d. inn. Verw. 09, S. 15.

3) S. EOVG. v. 28. X. 87, 15, 423. O. Mayer bestreitet das: „Die Handlung, auf die es ankomme, werde durch die Vorführung selbst doch nicht erzwungen."

4) Es besteht keine allgemeine Pflicht der Bürger, der Polizei Auskunft

des § 161, 1 der Strafprozeßordnung [1]) behauptet wird, so muß dem entgegen gehalten werden, daß die Vorschriften der Strafprozeßordnung stets nur dann Anwendung finden, wenn der Verdacht einer strafbaren Handlung vorliegt. Aber nicht einmal das Bestehen eines solchen Verdachtes vermöchte eine Auskunftspflicht des Vereins zu erweisen, aus dem einfachen Grunde, weil niemand verpflichtet ist, sich selbst anzuzeigen. Wir sehen, es läßt sich weder aus der Strafprozeßordnung noch aus dem Rechte der Polizei, „Personen zur Feststellung ihrer Persönlichkeit zu zitieren" [2]), die Folgerung einer allgemeinen Auskunftspflicht herleiten. Damit ist auch die Delius'sche Auffassung von der Befugnis der Polizei, von einem Vereine Auskunft zu fordern, nicht länger haltbar. Auf dem Gebiete des Vereinsrechtes gibt es eine allgemeinpolizeiliche Auskunftsforderung nicht [3]).

Daran wird auch durch den Versuch nichts geändert, aus dem allgemeinen Grundsatze des Vereinsrechtes:

> „ein polizeiliches Einschreiten gegen eine Mehrheit von Personen ist nicht lediglich um deswillen rechtswidrig, weil diese ihr Vereinsrecht ausüben"

eine solche Auskunftspflicht der Vereine „unter bestimmten Umständen" herzuleiten [4]). Diese „bestimmten Umstände" entnimmt Wolzendorff, der diese Ansicht vertritt, den zu dem § 6, d des Polizeiverwaltungsgesetzes [5]) ergangenen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, die er auch „nach jetzigem Rechte" aufrecht erhalten wissen will. Aus dem Verdachte der Polizei, ein Verein veranstalte unter dem Deckmantel des Vereinsrechts unerlaubterweise und um den polizeilichen Vorschriften zu entgehen, öffentliche Lustbarkeiten, leitet er die Befugnis der Polizei ab, zur Aufrechterhaltung der bestehenden Rechtsordnung das Statut und die Mitgliederliste einzusehen, um sich über die Zwecke des Vereins und darüber, ob der Versammlung fremde Gäste beiwohnen, zu vergewissern [6]). Auch für

zu erteilen (Sächs. OVG. vom 21. I. 05). Reger 26, 313. Unrichtig die Auffassung des preuß. OVG. Reger 24, S. 12 u. D. J.Ztg, 1910, S. 955.

1) Die Behörden und Beamten des Polizei- u. Sicherheitsdienstes haben strafbare Handlungen zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten.

2) RGE. vom 20. V. 86, 8, 399 in Dalckes StrPO. 1910, S. 110.

3) Vgl. dazu auch D. J.Ztg. 1908, S. 5 und Müller und Schmid RVG. 08, S. 3.

4) Vgl. Wolzendorff, Verw.A. 18, S. 511.

5) Ordnung u. Gesetzlichkeit bei dem öff. Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen.

6) EOVG. vom 19. XI. 84, 11, 392 und 12. VI. 96, D. J.Ztg. 2, S. 108 und vom 24. VI. 04 Selbstverwaltung 32, S. 20 und S. 534 f.

den Fall einer befürchteten Gewerbepolizei- oder Steuer-Kontravention[1]) hält er die Polizei für berechtigt, von dem Leiter der Versammlung Auskunft über die Mitglieder zu verlangen, und endlich gedenkt er noch eines Falles, der m. E. etwas weit hergeholt ist, daß nämlich ein Verein zu seinen Versammlungen durch öffentliche Anschläge einlädt. Da das nichtgewerbsmäßige Anschlagen von Plakaten an öffentlichen Straßen nach § 10 des Preßgesetzes von polizeilicher Erlaubnis abhängig ist, hält er eine vorherige Auskunftserteilung des Vereins über den Plakatinhalt auf Ansuchen der Polizei für geboten[2]).

Die Heranziehung dieser Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts zum Beweise polizeilicher Berechtigung auf Auskunftsforderung erscheint mir deshalb verfehlt, weil es sich ausnahmslos um Betätigungen handelt, die an sich mit dem Vereinsrechte überhaupt keine Beziehungen haben. Im freien Spiel des täglichen Lebens werden häufig Fälle entstehen, die auf dem Grenzgebiete liegen zwischen den allgemeinpolizeilichen Befugnissen gegen Vereine und solchen gegen Betätigungen der Vereine auf anderen Gebieten. Von diesen Grenzfällen sagt Wolzendorff[3]) in richtiger Würdigung ihres Charakters selbst, sie wären „hervorragend geeignet, die Besonderheiten des Polizeirechtes gegen Vereine ins Licht zu rücken, indem sie durch das Gegenbeispiel einen Maßstab geben für den Schutz, den die Vereine polizeirechtlich genießen". Dieser Satz bedeutet aber doch nichts anderes als das Eingeständnis, daß es nicht Aufgabe des Reichsvereinsgesetzes sein kann, polizeiliche Befugnisse zu regeln, die in andere Gebiete hinüberreichen.

§ 3.

Die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegen Polizeiwidrigkeiten der Vereine.

Wie die Frage des Rechtes der Polizeibehörde auf Auskunftserteilung stets in erster Reihe darnach beurteilt werden muß, ob es sich um eine Tätigkeit des Vereins in Ausübung seines Vereinsrechtes handelt oder ob diese Tätigkeit in andere Gebiete des täglichen Lebens hinüberreicht, so muß auch bei Beurteilung von „Polizeiwidrigkeiten"

1) Z. B. bei Vereinigungen mit dem Zwecke, geistliche Getränke einzukaufen und im Vereinslokale zum Verzehr auf der Stelle wieder zu veräußern. EOVG. vom 3. IV. 94, 26, 409.

2) EOVG. vom 26. I. 97, 31, 418.

3) S. Verwaltungsarchiv Bd. 18, S. 463.

eines Vereins von Seiten der Behörde die erste Frage sein: trifft das polizeiliche Vorgehen den Verein in vereinsrechtlicher Eigenschaft oder in anderer? Gegen den Verein in anderer Eigenschaft beispielsweise als Hausbesitzer sind der Polizei alle Befugnisse gegeben, die sie auch dem Privatmanne gegenüber besitzt. Sie hat es nicht nötig, sich in den durch § 1, 1 des Reichsvereinsgesetzes gezogenen Grenzen zu halten, sondern kann sich der ihr durch § 10 II 17 ALR. und § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 gegebenen Befugnisse in weitestem Umfange bedienen. Wenn sie beispielsweise bei ungesunden Wohnungen die Benutzung der Vereinsräume verbietet und das Haus schließt, so ist dieser Eingriff nicht ein Eingriff in die durch das Reichsvereinsgesetz geschützten Interessen, sondern ein solcher in die Interessen des Vereins als Besitzer des Hauses.

Alle die Fälle aufzuzählen, in denen der Verein auf diesem Grenzgebiete seiner Tätigkeit mit der Polizei in Konflikt geraten kann, hieße, sich in Einzelheiten verlieren. Wir betrachten hier nur die Polizeiwidrigkeiten des Vereins in Ausübung seiner *eigentlichen Vereinstätigkeit* und gelangen damit zu der wichtigen Frage des Polizeirechts: Gegen wen kann die Polizei in einem solchen Falle mit einer Strafverfügung oder mit Zwangsmitteln vorgehen?

Bei der Beantwortung dieser Frage gehen wir von dem Grundsatze aus, der im Preußischen Polizeirechte eine große Rolle spielt, daß „jeder, welcher einen polizeiwidrigen Zustand herbeiführt, ihn auch wieder zu beseitigen hat“[1]). Dieser Grundsatz, auf das Vereinsleben angewandt, gibt dem Gedanken Ausdruck: auch der Verein, der einen polizeiwidrigen Zustand herbeiführt, ist zur Beseitigung der Polizeiwidrigkeit gehalten. Der Verein als solcher ist aber außer Stande, einen polizeiwidrigen Zustand herbeizuführen, es wird in allen Fällen die einzelne Person oder eine Mehrzahl von Personen sein, die der Urheber der Polizeiwidrigkeit ist. Wird demnach durch die Tätigkeit einer Person *für den Verein* eine Polizeiwidrigkeit herbeigeführt, so fragt es sich, gegen wen wird die Polizei von ihrer Gewalt Gebrauch machen, wen wird sie zur Haftung heranziehen, die Einzelperson als Vertreter des Vereins oder den Verein als Vertretenen. Es kommt deshalb zunächst darauf an, nachzuweisen, daß das Poli-

1) Siehe dazu *Stier-Somlo*, Verwaltungsarchiv VI, S. 275. v. *Arnstedt*, Das Preußische Polizeirecht Bd. I, S. 54 f. u. S. 439 ff. *Genzmer*, Die Polizei S. 7 Anm. 5a und EOVG. 44, 423 u. D. J.Ztg. Bd. 10 Nr. 68, S. 820—21.

zeirecht die Stellvertretung überhaupt kennt und zutreffendenfalls, wen die Zwangsmaßregeln und Strafen der Polizei zu treffen vermögen, den Vertreter oder den Vertretenen.

In dem bunten Spiele des Lebens wird es häufig vorkommen, daß eine Handlung von dem Einzelnen nicht selbst und für sich vorgenommen, sondern daß sie mittels Vertretung bewirkt wird. Auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts ist die Wirksamkeit der Stellvertretung ebenso bekannt wie auf dem des Strafrechts. Ich erinnere in letzterem nur an die Handlungen „des als Werkzeug Benutzten". Bei einem Morde wird der Anstifter ebensogut bestraft wie der Täter. Noch allgemeiner ist die Stellvertretung in den weiten Gebieten des bürgerlichen Rechts. Die Vertretung des Mündels oder des Entmündigten durch den Vormund, die Vertretung des Geschäftsinhabers durch seinen Prokuristen oder einen andern Bevollmächtigten, die große Reihe von Vertretungen in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind Beweise dafür. Eine derartige Vertretung ist auch dem Gebiet des öffentlichen Rechts, besonders dem des Polizeirechts nicht fremd. Auch hier machen wirtschaftliche und rechtliche Umstände — wenn auch nicht so häufig wie im Zivil- und Strafrechte — so doch immerhin in einer langen Reihe von Rechtshandlungen eine Vertretung erforderlich. So kommt z. B. der Hausbesitzer seiner polizeilichen Pflicht nach, auch wenn er bei Schnee und Glätte das Trottoir vor seinem Hause nicht selbst streut, sondern durch einen seiner Angestellten streuen läßt[1]). In demselben Sinne kennt auch die Gewerbeordnung die Vertretung. Die Befugnisse zum stehenden Gewerbebetriebe können z. B. nach § 45 durch einen Stellvertreter ausgeübt werden.

Die Möglichkeit der Stellvertretung im Polizeirecht ist damit erwiesen.

Wie aber steht es um die ungleich wichtigere Frage: wen treffen im Falle öffentlich rechtlicher Vertretung die Zwangsmaßregeln und Strafen der Polizei bei vorkommenden Polizeiwidrigkeiten?

Ihre Beantwortung hängt von der Feststellung ab, wer der Polizeibehörde gegenüber die dem Vertretenen auferlegten öffentlich-rechtlichen Pflichten zu erfüllen hat. Ohne Zweifel der Stellvertreter. Er ist es, durch dessen Pflichtwidrigkeit die von der öffentlichen Verwaltung geforderte Leistung unterblieben ist und deshalb richtet die Polizei ihre Maßregeln gegen ihn[2]). Auf die Vereinstätigkeit bezogen heißt

1) S. Fleiner, Institutionen, S. 133.

2) Fleiner (Institutionen S. 135) bringt dazu einige sehr anschauliche

das: hat ein Verein in seiner Tätigkeit sich einer Polizeiwidrigkeit schuldig gemacht, so trifft die Exekutiv- und die Polizeistrafe nicht den Vertretenen — den Verein — sondern den Vertreter, das Organ des Vereins, das einzelne Mitglied.

Man könnte versucht sein hier einzuwenden: wenn der Verein aber juristische Persönlichkeit besitzt? Regelt sich die Haftung eines solchen Vereins mit juristischer Persönlichkeit nach denselben Grundsätzen oder ergeben sich bei dieser Vereinsart Besonderheiten, die eine Exekutiv- oder Polizeistrafe gegen den Vertretenen zulassen? Die Antwort hierauf ist abhängig von der Vorfrage, ob die juristische Persönlichkeit im Gebiete des Polizeirechtes überhaupt existent ist in dem Sinne, daß sie Subjekt öffentlicher Pflichten sein könnte[1]). Den Beweis hierfür gibt uns ein Blick in das Alltagsleben. Die Pflichten des Arbeitgebers hinsichtlich der Arbeiterversicherung, die polizeilichen Pflichten der Anmeldung, der Straßenreinigung u. a. m. sind für juristische Personen gerade so gut gegeben wie für physische. Aus der Fähigkeit der juristischen Person, unmittelbar Trägerin öffentlicher Pflichten zu sein, darf aber mit Recht gefolgert werden, daß die Handlungen ihrer Organe als Handlungen der juristischen Person selbst zu gelten haben[2]). Wenn daher eine juristische Person eine öffentliche Pflicht verletzt, müßte sich folgerichtig die polizeiliche Strafe und der polizeiliche Zwang auch allein gegen die juristische Person richten.

Fälle. „Ein Hauseigentümer ist in Konkurs gefallen. Nach Konkursausbruch läßt er die Straße vor seinem Hause nicht mehr reinigen. Die Behörde geht mit Ungehorsamsstrafe gegen ihn vor. Das Kammergericht (Urteil vom 2. Mai 1901, Johow 22, U. 5) erklärt dies für unzulässig: Wenn durch Normen des öffentlichen Rechts dem Eigentümer eine Pflicht auferlegt ist, so trifft ihn diese nur, wenn er die rechtliche Möglichkeit hat, sein Eigentumsrecht auszuüben. Diese Möglichkeit hat nicht der Konkursit, sondern nur der Konkursverwalter. Er hat für die Reinigung zu sorgen und an ihn hat sich daher die Behörde zu wenden.

S. dazu auch den § 151 der Reichsgewerbeordnung: Das polizeiwidrige Verwalten des Stellvertreters wird dem Geschäftsherrn nur dann zugerechnet, wenn es mit Vorwissen des verfügungsberechtigten Vertreters begangen worden ist. Desgleichen § 105 des Reichsbranntweinsteuergesetzes von 1909: Brennereibesitzer, die den Betrieb nicht selbst leiten, können die Uebertragung der ihnen gemäß §§ 122—124 obliegenden Verantwortung auf den Betriebsleiter bei der Verwaltungsbehörde beantragen.

1) Vgl. hierzu Isaac in d. Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft 21, S. 648.

2) Vgl. O. H. Gierke über politische Rechte juristischer Personen in den preußischen Landgemeinden in der O. Gierke dargebrachten Festschrift 1911, S. 1035.

Hier stoßen wir aber auf einen Widerstand, der darin wurzelt, daß „der Wille des Organs nichts anderes ist, als der Wille desjenigen physischen Menschen, den Gesetz oder Körperschaftssatzung in die Organstellung berufen hat“ [1]). Die Schuld an der Pflichtverletzung trägt immer die physische Person und polizeilicher Zwang und polizeiliche Strafe haben sich daher gegen diese zu richten. Wie könnte auch die Polizei durch Zwang und Strafe auf den Willen einer juristischen Person einwirken? Nur der physische Mensch empfindet beide. Deshalb ist auch der im konkreten Falle angestrebte Erfolg nur auf dem Wege des Einschreitens gegen die physische Person zu erreichen [2]).

Im Vereinsleben heißt das aber nichts anderes als: die Polizei hält sich bei Polizeiwidrigkeiten nicht an den Verein, sondern an die Einzelpersönlichkeit des Vertreters. Die Haftung des Vereins mit juristischer Persönlichkeit ist also von der des „gewöhnlichen“ Vereins in nichts unterschieden.

Diese Frage der Deliktsfähigkeit der Personenverbände ist in der Literatur überaus bestritten [3]). Schultzenstein insbesondere vertritt die Ansicht, der Vertretene (in unserem Falle also der Verein) sei allein der Adressat polizeilicher Exekutiv- und Strafverfügungen. Das Wesen der Vertretung sieht er darin, daß der gesetzliche Vertreter gewissermaßen ein „alter ego des Vertretenen“ ist. „Was er als solcher tut, ist daher ebenso wie das Handeln des Organs eine Handlung des Vertretenen“. Aus diesem Wesen der Stellvertretung gelangt er zu der Folgerung der polizeilichen Haftung des Vertretenen für Handlungen des Vertreters, indem er ausführt: wollte die Behörde immer den tatsächlich Handelnden zu dem ihr Verpflichteten machen, so würde beispielsweise bald niemand mehr Vormund eines Mündels mit größerem Vermögen werden wollen, „bei dessen ihm obliegender und von ihm in sorgfältigster Beachtung seiner Pflichten für den Mündel geführter Verwaltung er leicht einmal etwas tun

1) S. Fleiner a. a. O. S. 137.

2) Deshalb werden Exekutivstrafen, die die Erfüllung der Anmeldepflicht juristischer Personen, bezw. ihre Eintragung ins Handelsregister erzwingen sollen, gegen die Vorsteher persönlich angedroht und von diesen auch eingetrieben (cfr. Handelsgesetzbuch §§ 14 u. 319).

3) Vgl. dazu Binding, Grundriß d. deutschen Strafrechts, Allg. Teil, 7. Aufl., S. 95, 1907. Gierke, Genossenschaftstheorie und deutsche Rechtsprechung, S. 764 ff. Ernst Hafter, Die Delikts- und Straffähigkeit der Personenverbände 1903. Schulzenstein, Polizeiwidriges Handeln im Verw.-A. Bd. 14, S. 1 ff. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 258 ff.

oder unterlassen kann, was einen polizeiwidrigen Zustand zur Folge hat". Die Exekutivstrafe ist nach Schultzensteins Ansicht also nicht gegen den Vormund, sondern gegen den Mündel auszusprechen und zu vollstrecken. Aber gerade an diesem Beispiel erscheint die Wirksamkeit der Stellvertretung im öffentlichen Rechte als eine große Ungerechtigkeit. Der Mündel besitzt rechtlich nicht die Handlungsfähigkeit. Handlungsfähig wird er erst durch den Vormund, dem die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Pflichten obliegt. Versäumt letzterer diese Pflichten, soll dann trotzdem der Mündel mit seinem Vermögen für die Folgen einer Unterlassung einstehen, die er gar nicht verschuldet, auf die er nicht einmal den kleinsten Einfluß hatte? Oder gesetzt den Fall, die Polizei sieht sich gezwungen durch eine Exekutivstrafe den Willen des Widerstrebenden zu brechen. Vermag sie das überhaupt, wenn sie die Person des Vertreters, auf dessen Willen ihre Einwirkung doch abzielt, garnicht trifft?

Zieht man die Konsequenz hieraus für die polizeiwidrige Handlung des Vereins, so ergibt sich klar: sobald die Tätigkeit eines Einzelnen für einen Verein eine Polizeiwidrigkeit herbeiführt, kann die Polizei sich zwecks Beseitigung der Störung nur an den Vertreter, den Störer, halten, nicht aber an den Vertretenen, den Verein. Das polizeiwidrige Handeln des Vereinsmitgliedes wirkt im öffentlichen Rechte nicht für den Verein und macht ihn auch nicht für die Handlungen und Unterlassungen des einzelnen Mitgliedes haftbar. Daran wird auch durch den Umstand nichts geändert, daß der Verein sich juristischer Persönlichkeit erfreut. Es unterliegt — wie oben nachgewiesen wurde — zwar keinem Zweifel, „daß der Einwirkung der Polizeibehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch die juristischen Personen unterworfen sind" [1]), die juristischen Personen können aber nur durch ihre Organe handeln, also durch Einzelpersonen und nur gegen diese richtet die Polizei ihre Zwangsmaßregeln. Es geht nicht an, den § 31 des BGB.[2]) zum Beweise dafür heranzuholen, daß der Verein zu haften habe „für den Schaden, den der Vorstand, ein Mitglied des Vorstandes oder ein anderer berufener Vertreter einem Dritten durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadenersatze verpflichtende Handlung zufügt".

1) EOVG. v. 5. V. 77, Bd. 2, S. 407.

2) § 31 BGB.: Der Verein ist für den Schaden verantwortlich, den der Vorstand, ein Mitglied des Vorstandes oder ein anderer verfassungsmäßig berufener Vertreter durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadenersatze verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt.

Schultzenstein, der ihn anwendet[1]), beruft sich zur Begründung seiner Anwendbarkeit auf die neuere Rechtsentwicklung, die „die entschiedene Neigung zeige, eine privatrechtliche Haftung der Körperschaft für die unerlaubten Handlungen ihrer Vertreter eintreten zu lassen". Einer Körperschaft, die durch die Vertretung die Möglichkeit gewinne, im Rechtsverkehre handelnd aufzutreten, müsse auch angesonnen werden, die Nachteile zu tragen, die die Vertretung mit sich bringe. Diesen Gesichtspunkt des Zivilrechts überträgt er auf die gleichen Verhältnisse des öffentlichen Rechts, indem er sagt „dieser Satz paßt auch für solche Handlungen der Organe (Vertreter) von juristischen Personen, welche deshalb unerlaubt sind, weil sie einen polizeiwidrigen Zustand verursachen, und kommt durch diese Schlußfolgerung schließlich zu dem dem § 31 BGB. nachgebildeten Rechtssatze:

> „Eine juristische Person ist verpflichtet, den polizeiwidrigen Zustand zu beseitigen, welchen ihre Organe durch eine in Ausführung der ihnen zustehenden Verrichtungen begangene Handlung oder durch eine Tätigkeit, die von ihnen als Organe bestimmungsgemäß vorgenommen werden konnte, verursacht haben, und nur die juristische Person ist hierzu verpflichtet."

Diese Regelung entspricht zwar den Verhältnissen, die für das Zivilrecht maßgebend sind, den öffentlichrechtlichen Verhältnissen entspricht sie nicht. Das BGB. spricht in seinem § 31 von der Pflicht der juristischen Person, einen entstandenen Schaden zu ersetzen. Hat ein Verein, der sich im Besitze juristischer Persönlichkeit befindet, einen Schaden angerichtet, so hat er auch mit seinem Vermögen dafür einzustehen. Das Gesetz, das ihn vermögensfähig gemacht hat, verpflichtet ihn folgerichtig auch zum Eintritte für alle Handlungen seiner Organe, die einen Schadensersatz nach sich ziehen. Dabei kommt es lediglich auf den „unpersönlichen Erfolg der Vermögensausgleichung"[2]) an und dieser Erfolg kann erreicht werden durch Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Vereins.

Ganz anders aber bei den Verhältnissen des öffentlichen Rechts. Hier handelt es sich nicht um einen Schadenersatz, um einen Vermögensausgleich, sondern um die Betätigung einer öffentlichen Pflicht. Um diese zu erreichen, hat der Gesetzgeber der Polizei die Zwangsmaßregeln der Exekutiv- und Polizeistrafe verliehen. Aus der Natur dieser Strafe als Mittel, den Willen des Verpflichteten durch Zufügung von Rechtsnachteilen zu brechen, folgt aber — wie oben nach-

1) S. Schultzenstein a. a. O. S. 40.
2) S. Fleiner a. a. O. S. 138.

gewiesen — mit zwingender Evidenz, daß es in allen Fällen nur der physische Mensch sein kann, gegen den sich die polizeiliche Strafe zu wenden hat.

Den Schultzenstein'schen Versuch einer Ausdehnung der Vorschriften des § 31 BGB. auf die Verhältnisse des öffentlichen Rechts kann ich als gelungen nicht bezeichnen, es muß m. E. als Regel gelten, daß die Polizei bei einer von einem Vereine, gleich ob er juristische Persönlichkeit besitzt oder nicht, zu vertretenen Polizeiwidrigkeit von dem Mitgliede des Vereins die Beseitigung der Polizeiwidrigkeit unter Androhung bezw. Ausführung der gesetzlich zulässigen Zwangsmittel verlangen kann, der ihr als Störer bekannt wird.

§ 4.

Die Sonderstellung einzelner Vereine.

Für eine Zahl von Vereinen sind die allgemeinpolizeilichen Befugnisse in dem durch das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850 gekennzeichneten Umfange erhalten geblieben, für eine andere Vereinskategorie wieder ist der Polizei eine Erweiterung der ihr gesetzlich zustehenden Befugnisse gegeben, die in gewisser Beziehung sogar über den Rahmen des preußischen Vereinsgesetzes hinausreicht. Die ersten sind die Vereine des § 24 RVG., für die die Vorschriften des Landesrechts unberührt geblieben sind, die letzteren die Militär- und Kriegervereine, die sich aus freien Stücken eines Teils der ihnen durch das Reichsvereinsgesetz gewährten Vorrechte begeben haben.

Was die exemtionellen Vereine des § 24 RVG. und unter ihnen zunächst die Vereine zu Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des Belagerungszustandes oder des Aufruhrs anbelangt, so gilt, was hinsichtlich des Umfanges der Polizeigewalt im Abschnitt I über die Versammlungen gesagt wurde, in analoger Anwendung auch für die Vereine. Eine Wiederholung erübrigt daher.

Auch bei Besprechung der zweiten Ausnahme des § 24, den religiösen und kirchlichen Vereinen, können wir uns kurz fassen, weil für deren Vereinstätigkeit den Befugnissen der Polizeibehörde dieselben Schranken gezogen sind, die wir bei kirchlichen und religiösen Versammlungen zu betrachten Gelegenheit hatten. Für diese Vereine hat das Reich dadurch, daß es „mit Rücksicht auf die verschiedenartige Stellung der einzelnen Bundesstaaten zur Kirche“ [1]) eine einheitliche Regelung unterlassen hat, — ebenso wie für die Versammlungen —

1) S. Drucksachen des Reichstags S. 20.

ein schlechteres Vereinsrecht geschaffen, als für die sonstigen Vereine, die eines kirchlichen Charakters entbehren. Es hat der Polizei in Preußen die Anwendung ihrer Befugnisse aus den allgemeinpolizeilichen Gründen des § 10 II 17 ALR. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung ermöglicht und so diesen Vereinen einen Teil des Schutzes vor polizeilichen Eingriffen, den das Reichsvereinsgesetz gewährt, genommen.

Auf völlig andere Motive sind die Befugnisse der Polizei gegen Krieger- und Militärvereine zurückzuführen. Diese Vereine nehmen eine Sonderstellung im Vereinsleben ein, die der Polizei eine Reihe von Befugnissen gewährt, die sie sonst keinem Vereine gegenüber aufzuweisen hat. Sie bedürfen nach der Allerhöchsten Kabinettsordre vom 22. Februar 1842 zunächst der Bestätigung der Ortspolizeibehörde. Diese ortspolizeiliche Bestätigung ist für die Kriegervereine die nicht zu umgehende Bedingung, die ihnen erst den Charakter als Kriegerverein verleiht. In diesem Falle ist die Allerhöchste Kabinettsordre aber keine einem Gesetze gleichstehende Rechtsnorm, sie sagt nicht: jeder Kriegerverein ist gehalten, die ortspolizeiliche Bestätigung nachzusuchen, sondern sie überläßt es dem Vereine, ob er die Bestätigung nachsuchen will oder nicht; sie schreibt nur der Polizeibehörde die Bedingungen vor, unter denen die Bestätigung des Vereins zu erfolgen hat. Die Handlungsfreiheit des Vereins ist durch sie in keiner Weise beschränkt, noch der einzelne Verein zum Gehorsam verpflichtet. Sie ist lediglich eine generelle Anweisung des seiner Zeit staatlich höchsten Verwaltungsorgans an die Polizei, also eine reine res interna der Verwaltung, eine Verwaltungsverordnung; ihr fehlt die Jheringsche „zweiseitig verbindende Kraft“ [1]).

Kann nach alledem unter der Herrschaft des RVG. solch ein freiwilliger Verzicht auf reichsrechtlich garantierte Rechte als zu Recht bestehend angesehen werden? Dafür erschließt sich das Verständnis nicht anders, als dadurch, daß man untersucht, welchen Charakter dieses Verhältnis zwischen Verein und Behörde hat. Haben wir es mit einem Vertrage oder einer Vereinbarung zu tun oder stellt sich die Entgegennahme der Erklärung und die Bestätigung des Vereins

1) Dazu Laband, Staatsrecht 2, 4, S. 184 ff. Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., S. 27 ff. Hänel, Das Gesetz im formellen u. materiellen Sinne 1888, 2. Bd. S. 101 ff. Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 244 ff. Hubrich, Verw.A. 13, S. 441. Georg Meyer-Anschütz, Lehrbuch d. D. Staatsr. S. 570 ff. Thoma, Polizeibefehl 1906, Bd. I, S. 348.

lediglich als eine Polizeiverfügung dar? Um der richtigen Einsicht den Weg zu bahnen, bedarf es zunächst der Feststellung: ist im Verwaltungsrechte neben der Polizeiverfügung überhaupt noch Raum für den öffentlich-rechtlichen Vertrag und die Vereinbarung?

Daß zwischen einander gleich geordneten Rechtssubjekten eine derartige Regelung von Beziehungen nicht nur möglich, sondern in der Praxis sogar nicht selten ist, lehrt uns ein Blick auf die Reihe der Verwaltungsaufgaben der Gemeinde- und Kommunalverbände, die häufig in die Lage kommen, ihre Verhältnisse öffentlichrechtlicher Natur (z. B. die Verteilung gemeinsamer öffentlicher Lasten) durch Verträge zu ordnen[1]). Werden in den Verträgen selbst noch Verabredungen getroffen, nach denen die Einzelnen „ihr Verhalten einzurichten haben"[2]), so haben wir eine rechtsetzende Vereinbarung vor uns.

In unserem Falle handelt es sich jedoch nicht um die Beziehungen zwischen Gleichgeordneten, sondern um die Regelung von Rechtsverhältnissen zwischen Behörde und Verein, zwischen Herrschaft und Untertan. Ist die Form des Vertrages auch zwischen ihnen anwendbar? An sich würde einer solchen gegenseitigen vertraglichen Verpflichtung auch im öffentlichen Rechte nichts im Wege stehen[3]). Ein wichtiges Moment jedoch läßt eine Vertragsschließung nicht zu. Die erste Voraussetzung jedes Vertrages ist die, daß „der Wille einer jeden Partei auf die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses einen gleichen rechtlichen Einfluß besitzt"[4]). Nur wo eine Gleichordnung der Parteien besteht, ist Raum für den Vertrag. Behörde und Verein sind einander aber niemals gleich geordnet, bei der Begründung eines Verhältnisses zwischen beiden wird der Wille der Behörde stets der überragende sein. Er hat die Macht, den Verein zu bestätigen oder ihm die Bestätigung zu versagen. Als Konsequenz dieser Ungleichheit bleibt somit: ein Vertrag zwischen Polizei und Verein ist rechtlich unmöglich.

Die Rechtsgrundlage stellt sich noch prägnanter heraus, wenn man überlegt, daß die Verfügung, die die Bestätigung des Vereins ausspricht, jederzeit zurücknehmbar ist. Weshalb sollte die Verwaltungsbehörde zu einem Vertrage greifen, der ihr die Hände bindet und dessen Inhalt sie zu erfüllen gezwungen ist, wenn ihr das bequemere Mittel der Verfügung zu Gebote steht?

---

1) Vgl. O. Mayer, Deut. Verw.R. Bd. 2, S. 286 ff. u. S. 430.

2) Fleiner a. a. O. S. 176.

3) So Laband, Staatsrecht 1, 5, S. 446 ff. und Archiv f. öffentliches Recht, Bd. 18, S. 73.

4) S. Fleiner a. a. O. S. 177.

Man hat — im Gegensatze zu der vorgetragenen Ansicht — von der „übereinstimmenden Willenserklärung“[1]) beider Teile (des Vereins und der Polizei) gesprochen, indem man der Allerhöchsten Kabinettsordre als Korrelat die freiwillige Subjektionsentschließung des Vereins gegenüberstellte, und aus ihr als Quelle der gegenseitigen Beziehungen einen Vertrag konstruierte. Es läßt sich zwar nicht leugnen, daß sich hier die Interessen der Polizeibehörde auf der einen und die des Vereins auf der anderen Seite gegenüberstehen. Die Polizei, hinter der der Staat mit seiner Fürsorge für die Angemessenheit und Nützlichkeit der Vereinsbildung steht, hat ein lebhaftes Interesse daran, die Kriegervereine nach den Intentionen der Allerhöchsten Kabinettsordre von 1842 auszubauen, der Kriegerverein wieder ist daran interessiert, bei Ausübung seiner Tätigkeit nach Möglichkeit sich der Unterstützung des Staates zu versichern. Gleichwohl ist diese Interessenabwägung weder ein Vertrag noch eine Vereinbarung. Sie kann nicht einmal als eine Verabredung angesprochen werden, die der einzelne Verein mit der Polizeibehörde trifft, des Inhalts, gegen die Empfangnahme gewisser Bevorzugungen den polizeilichen Auflagen nachzukommen. Es handelt sich um nichts anderes als um einen Antrag, um ein Gesuch des Vereins unter Anfügung der Bereiterklärung, sich einem besonderen Gewaltverhältnisse unterwerfen zu wollen. Nimmt die Polizei den Antrag an, so begründet sie durch die Aufstellung der Bedingungen, unter denen sie den Kriegerverein als solchen anerkennt, genau bestimmte Subjektionsverhältnisse, sie steigert die Gehorsamspflicht des Vereins. Macht die Polizei nun von den Befugnissen Gebrauch, die ihr die Unterwerfung des Vereins unter dieses Gewaltverhältnis verliehen hat, so ist das jetzt nicht eine Ausübung der Polizeigewalt, sondern der Disziplinargewalt, also eine polizeiliche Beschränkung des Vereins auf Grund eines Rechtstitels, der außerhalb des Gebietes des Vereinsrechts liegt. Das Reichsvereinsgesetz aber will nur die Beschränkungen erfassen, die dem Einzelnen im Interesse der Staatsordnung durch die Polizei auferlegt werden können, nicht die Gewaltverhältnisse, die den Einzelnen einengen. So wie es dem Einzelnen unbenommen ist, öffentliche Pflichten auch freiwillig zu übernehmen, die nicht zu den allgemeinen Untertanenpflichten gehören, so muß es auch dem Vereine gestattet sein, sich besonderen Pflichten zu unterwerfen, die über das Reichsvereinsgesetz hinausgehen. Die Rechtsgrundlage eines solchen Entschlusses ist die

1) S. Jellinek a. a. O., S. 204.

oben bereits erwähnte Freiheitsformel der preußischen Verfassungsurkunde, nach der jeder Eingriff in die Freiheit des Untertanen der gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese Freiheit wäre verletzt, wenn man dem Vereine nicht gestatten wollte, über sie auch im Verkehre mit der Verwaltungsbehörde nach eigenem Ermessen zu verfügen[1]).

Welche rechtlichen und praktischen Folgen hat dieses Subjektionsverhältnis des Vereins unter die Behörde?

Der Verein gibt dadurch der Polizei gewissermaßen ein Oberaufsichtsrecht. Die Polizei kann kontrollieren, ob der einzelne Verein im Sinne und nach der Instruktion der oben erwähnten Allerhöchsten Kabinettsordre geleitet wird, sie kann auch, wenn sie der Ansicht ist, daß dieses nicht oder doch nicht in ausreichendem Maße geschieht, die Bestätigung des Vereins als Kriegerverein zurücknehmen. Die Möglichkeit der Zurücknahme ist ihr auch für den Fall gegeben, daß „die Tätigkeit des Vereins mit dem ihm zur Förderung anvertrauten öffentlichen Interesse in Widerspruch tritt“[2]). Die Polizeibehörde ist auch nicht gehalten, jeden Verein, der einen Antrag auf Bestätigung einbringt, als Kriegerverein anzuerkennen. Die Bestätigung kann versagt werden, wenn nach Ermessen der Behörde ein Bedürfnis für eine Gründung nicht anzuerkennen ist oder wenn eine Zersplitterung des Kriegervereinswesens an einem Orte befürchtet wird.

Muß der Verein sich mit Versagung der Bestätigung beziehentlich mit ihrer Entziehung zufrieden geben oder stehen ihm dagegen die Rechtsmittel der §§ 127—129 des Landesverwaltungsgesetzes zu? Aus dem Charakter der polizeilichen Bestätigung als einer Polizeiverfügung darf mit Recht gefolgert werden, daß die Versagung ebenso wie die Entziehung der Bestätigung im Verwaltungsstreitverfahren von Seiten des Vereins anfechtbar ist. Die Möglichkeit der Einlegung dieses Rechtsmittels ist jedoch in Rechtsprechung und Literatur sehr bestritten[3]), und zwar aus dem Grunde, weil „die Bestätigung auf Grund der Allerhöchsten Kabinettsordre von 1842 Befugnisse verleiht, die ein Ausfluß des allgemeinen Vereinsrechtes nicht seien“. Diese Begründung ist m. E. nicht schlüssig. Wenn die Be-

1) Siehe dazu Otto Mayer, D. VR. I, S. 98, II, S. 281. Laband, Staatsrecht II, 4 S. 181. Jellinek, System der subjektiv öffentlichen Rechte S. 340. Fleiner, Einzelrecht und öffentliches Interesse S. 26.

2) EOVG. 11. XII. 78. Min.Bl. d. inn. Verw., 1879, S. 73 und vom 15. III. 93 im Pr. V.Bl. IV, 458.

3) Siehe dazu EOVG. 36, 427 und Genzmer, Polizei (Graf Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung VII) 400.

stätigung des Vereins auch zugegebenermaßen Verhältnisse begründet, die außerhalb des Gebietes des Vereinsrechtes liegen, so darf dabei nicht außer acht gelassen werden, daß diese Verhältnisse erst eintreten, sobald die Bestätigung erfolgt ist. Ein Verein, der die Bestätigung erst beantragt, unterliegt diesem besonderen Gewaltverhältnisse noch nicht, das Disziplinarverhältnis beginnt erst mit Zustellung der erfolgten Bestätigung. Ebenso hat für den Verein, dem die polizeiliche Bestätigung entzogen wird, das Disziplinarverhältnis, in das er sich freiwillig begeben hatte, zu bestehen aufgehört. In beiden Fällen ist die polizeiliche Anordnung, die die Bestätigung versagt bezw. entzieht, keine Beschränkung des Vereins auf Grund des besonderen Rechtstitels des Gewaltverhältnisses, sondern lediglich eine Form des Polizeibefehls, wie sie der Polizei auf allen Lebensgebieten zu Gebote steht, wenn sie ihrem Willen nach einer bestimmten Richtung hin Ausdruck geben will.

Für die Frage, ob gegen eine solche Anordnung die Anfechtung im Verwaltungsstreitverfahren zulässig ist oder nicht, kommt es allein darauf an, ob dieser Polizeibefehl den Charakter einer Polizeiverfügung trägt. Ist er als Polizeiverfügung anzusehen, so ist an seiner Anfechtbarkeit mit den Rechtsmitteln der §§ 127—129 LVG. kein Zweifel, es sei denn, daß das Gebot oder das Verbot einen „polizeilichen Inhalt" nicht aufzuweisen hätte. Ein polizeiliches Gebot, das unter der bestimmten Voraussetzung der Unterwerfung unter die polizeiliche Aufsicht eine Bestätigung verleiht, wird aber nicht minder als ein Verwaltungsakt polizeilichen Inhalts angesehen werden müssen, als ein polizeiliches Verbot, das diese Bestätigung entzieht[1]). Nach alledem haben wir es unbestreitbar mit einer Polizeiverfügung zu tun, gegen die der Verein mit den Rechtsmitteln des Landesverwaltungsgesetzes angehen kann und die nach konstanter Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts zum mindestens dann aufgehoben werden muß, wenn die Versagung bezw. die Zurücknahme der Bestätigung nicht aus polizeilichen Motiven, sondern aus Willkür und Schikane erfolgt.

Welches sind endlich die rechtlichen Vorteile, die dem Kriegervereine die ortspolizeiliche[2]) Bestätigung erstrebenswert erscheinen

1) Siehe dazu Bornhak, Verwaltungsarchiv 5, 162 und Schultzenstein, Verwaltungsarchiv 5, 465.

2) Für die Bestätigung eines Kriegervereins und ihre Zurücknahme ist die Ortspolizeibehörde zuständig. Siehe A. KO. v. 22. II. 1842 § 3; Erlaß des Ministers des Innern vom 19. Nov. 1875 im Min.Bl. f. d. inn. Verw. 1876

lassen? Zum Verständnis dieser Frage müssen wir noch einmal auf die Allerhöchste Kabinettsordre von 1842 zurückgehen, die den Kriegervereinen die Vergünstigung gewährte, daß für ihre öffentlichen Aufzüge lediglich eine Anzeige an die Polizei nötig war. Bei der Beerdigung verstorbener Waffengefährten durften sie ferner in der genehmigten Ausrüstung und Bewaffnung erscheinen. Die Vorteile waren also zweifacher Art

1. Die einfache Anzeige an Stelle der Einholung polizeilicher Genehmigung für öffentliche Aufzüge.
2. Das Recht bei gewissen öffentlichen Aufzügen bewaffnet zu erscheinen.

Sind diese beiden Vorteile den Kriegervereinen auch nach Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes verblieben? Zur Beantwortung dieser Frage muß zunächst die Vorfrage gestellt werden: darf das Reichsvereinsgesetz überhaupt auf Kriegervereine angewandt werden? Der Preußische Ministerialerlaß vom 13. Mai 1908[1]) bestreitet das und auch in der Literatur finden wir die Ansicht vertreten, die Kriegervereine unterständen nicht den Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes, weil sie nicht politische Zwecke verfolgten[2]). Dem kann jedoch nicht beigetreten werden. Das Reichsvereinsgesetz gilt für alle Vereine ohne Ausnahme, es sei denn, daß es bestimmte Vereine aus seinem Einflußbereich ausdrücklich entließe, wie es im § 24 für religiöse und kirchliche Vereine geschehen ist. Die Kriegervereine sind jedoch in dem § 24 nicht aufgezählt, deshalb sind sie dem Einflusse des Reichsvereinsgesetzes nicht entrückt, sondern ihm erhalten geblieben. Einen unmittelbaren Einfluß hat das Reichsvereinsgesetz auf die Kriegervereine zwar nicht, aber seine Bedeutung tritt doch zuweilen klar zu Tage. Das wird deutlich, wenn wir seinen § 7 betrachten, welcher für öffentliche Aufzüge die polizeiliche Genehmigung vorschreibt. Die Befreiung von der Genehmigungspflicht kann allerdings nach § 9 des Reichsvereinsgesetzes durch die Landeszentralbehörde wieder geschaffen werden. Die preußische Zentralbehörde, der Minister des Innern, hat aber eine entsprechende Bestimmung bisher nicht getroffen, es muß daher für die öffentliche Aufzüge einzuholende Genehmigung der Polizeibehörde als auch für Kriegervereine zu Recht bestehend anerkannt werden. Das Reichsvereinsgesetz ist eine erschöpfende Regelung des Vereinsrechtes nach

und die Normalsatzung für Kriegervereine. (Erlaß d. Min. d. Inn. v. 29. III. 1910.)

1) Min.Bl. d. inn. Verw. 1909, S. 14.

2) Ebner, Vereinsgesetz S. 90.

seiner öffentlich rechtlichen Seite hin. Das Landesrecht ist daher nicht im Stande, wenigstens, solange der Minister des Innern von der ihm erteilten Befugnis des Ersatzes der Genehmigung durch eine Anzeige keinen Gebrauch macht, eigenmächtig einem Vereine eine Vergünstigung zu gewähren, auch nicht für den Fall, daß der Verein bereit ist, sich in ein besonderes Subjektionsverhältnis zu begeben. Die Kriegervereine sind daher von der Einholung der polizeilichen Genehmigung für öffentliche Aufzüge nach den zur Zeit bestehenden Vorschriften nicht entbunden.

Das Tragen von Waffen hingegen, das die Allerhöchste Kabinettsordre von 1842 den Kriegervereinen zugebilligt hat, ist auch nach Inkrafttreten des Reichsvereinsgesetzes aufrecht erhalten worden. Der § 11 des Reichsvereinsgesetzes sieht eine „behördliche Ermächtigung zum Erscheinen mit Waffen" ausdrücklich vor und die Polizei handelt hier in Ausübung nicht ihrer einschränkenden, sondern ihrer erweiterten Befugnisse, wenn sie das Tragen der Waffen auch fernerhin gestattet.

Schlußbetrachtung.

Ueberblicken wir noch einmal die Ergebnisse der angestellten Untersuchung, so tritt uns vor allem die Mannigfaltigkeit der allgemeinpolizeilichen Befugnisse und die Verschiedenheit ihrer Anwendung gegen die einzelnen Arten der Vereine und Versammlungen deutlich entgegen. Hervorgerufen durch die geschichtliche Entwicklung des Vereins- und Versammlungsrechts mutet uns diese Verschiedenheit an wie ein Rest aus jenen Tagen, in denen die „Polizeisachen" nach freiem Ermessen besorgt wurden und sich als unbeschränkte Domäne der Regierungen präsentierten. Wenn das Reichsvereinsgesetz dazu bestimmt schien, hier Wandel zu schaffen und den Gedanken der Vereins- und Versammlungsfreiheit in ein einheitliches Gewand zu kleiden, so müssen wir leider bekennen: das ist ihm nicht gelungen, die Einheit ist nur eine scheinbare. Der § 1 Absatz 2, der die allgemeinpolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts der Einzelstaaten in gewissen Grenzen bestehen läßt, hat dafür gesorgt, daß diese Einheit durchbrochen wird.

Durch die Verschiedenheit der allgemeinpolizeilichen Machtbefugnisse innerhalb des einzelnen Landesrechts ergeben sich des weiteren Mißstände, wie der des preußischen Rechtes, daß ein Teil der Vereine und Versammlungen[1]) unter einem strengeren Rechte steht, als das

1) Siehe § 24 RVG. (Die kirchlichen und religiösen Versammlungen uff.).

Reichsvereinsgesetz es anwendet. Nach früherem preußischem Rechte war das nicht so; da standen die kirchlichen Vereine und Versammlungen unter demselben Rechte wie alle übrigen auch. Das Reichsvereinsgesetz hat diese Schlechterstellung vielleicht gar nicht beabsichtigt. Um so mehr muß deshalb de lege ferenda die erste Forderung sein, den kirchlichen und religiösen Vereinen und Versammlungen ebenfalls die Wohltat der ausschließlichen Anwendung des Reichsvereinsgesetzes und damit die Gleichstellung mit den anderen Vereinen zu teil werden zu lassen.

Man kann im übrigen nicht sagen, daß das Reichsvereinsgesetz ein Gesetz geworden wäre, das klar und deutlich den Willen des Gesetzgebers widerspiegelt. Im Gegenteil, es macht häufig den Eindruck der Unklarheit, als hätte man es gern der Wissenschaft und Praxis überlassen, Licht in die Punkte zu bringen, die polizeilicher Auslegung und polizeilichem Ermessen einen größeren oder geringeren Spielraum gewähren. Eine Fülle von Streitfragen besonders in vereinspolizeilicher, aber auch in allgemeinpolizeilicher Beziehung hat es bereits gezeitigt und wird es auch weiterhin zeitigen. Diese Streitfragen, diese Ungewißheit, was als „richtiges Recht" zu gelten habe, hat bei den Polizeibehörden nicht weniger als bei dem großen Publikum eine gewisse Unsicherheit hervorgerufen. Hat schon die Literatur eine Zahl verschiedenartiger, zum Teil gerade entgegengesetzter Auslegungen aufzuweisen, so wird es nicht ausbleiben, daß auch die höchsten Gerichte — die ordentlichen wie die Verwaltungsgerichte — zu sich widersprechenden Schlüssen kommen, zumal die einheitliche Instanz, wie sie dem Straf- und Privatrechte im Reichsgericht gegeben ist, im öffentlichen Rechte fehlt.

Wenn somit auch ein einheitlicher Rechtszustand in absehbarer Zeit nicht zu erhoffen ist, so ist doch zum mindesten ein sicherer Rechtszustand anzustreben. Wo das Gesetz der Polizei eine Kompetenz verleiht, da muß diese so deutlich abgegrenzt sein, daß es nicht von der Ehrlichkeit oder Redlichkeit in der Anwendung oder Auslegung des Gesetzestextes abhängt, wie weit die Polizei in ihren Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit gehen darf. Die Kompetenz muß aber auf der anderen Seite auch so vollständig und weitgreifend festgelegt sein, daß sie keine Lücke für ihre Umgehung durch die Vereine und Versammlungen offen läßt.

Daß in Sachen des Vereins- und Versammlungsrechts de lege ferenda noch nicht das letzte Wort gesprochen ist, ist evident. Hoffen wir, daß, wenn der Gedanke zu einer Novelle zum Reichsvereinsgesetz

sich einst zur Tat verdichtet, das Prinzip der Vereins- und Versammlungsfreiheit, von dem wir im Anfange sagten, es durchziehe als Motiv das ganze Gesetz, noch weiter ausgebaut werde.

Wird der Ausbau auch mit den allgemeinpolizeilichen Beschränkungen aufräumen? Sie völlig zu beseitigen, dazu wird der Gesetzgeber sich schwerlich jemals verstehen, sie aber auf das unumgänglich nötige Maß zurückzudrängen und vor allem sie hinzustellen in voller Klarheit und Prägnanz, das ist ein Postulat, das nicht allein im Bereiche der Notwendigkeit, sondern auch in dem der Möglichkeit liegt.

Literatur und Quellen.

Adolph, Vereinsgesetz, Leipzig 1908.
Altmann, Das Reichsvereinsgesetz. Entstehung und Inhalt des Entwurfs im Preuß. Verw.Bl. 29, S. 361 f., Das RVG. Pr. V.Bl. 29, 637 hh.
—, Die neue Literatur über das Vereins- und Versammlungsrecht. Juristisches Literaturblatt 1908, S. 123 ff.
—, Die freiheitlichen Bestimmungen des VG. und ihre Bedeutung für das deutsche Vereinsleben. Annalen des D. R. 1908, S. 637.
Anschütz, Die Polizei. Vorträge der Gehestiftung, II. Bd. 10.
—, Lücken in Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen im Verw.Archiv Bd. 14, S. 315 ff.
—, Keine Polizeistunde für politische Versammlungen. Im Berliner Tageblatt vom 25. April 1911. 40. Jahrg. Nr. 208.
—, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorf und Kohler, Bd. II.
—, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 2. Aufl. 1901.
v. Arnstedt, Das Preußische Polizeirecht. Berlin 1907.
Bericht der 14. Kommission zur Beratung des Entwurfs eines Vereinsgesetzes. Drucksachen des Reichstags. 12. Legislaturperiode, 1. Session 1907—1908, Nr. 819.
Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen 1897.
Binding, Grundriß des deutschen Strafrechts. 7. Auflage 1907.
Bitter, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung Bd. I. Artikel: Gewohnheitsrecht.
Born, Preußisches Vereinsrecht. Frankfurt a. M. 1901.
Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Berlin 1890—93, Bd. III.
Braun, Das deutsche Vereins- und Versammlungsrecht im Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik. Berlin 1897.
Büttner, Die deutsche Staatssprache in ihren Beziehungen zum Vereins- und Versammlungswesen. Greifswald 1909.
Caspar, Das Preußische Vereins- und Versammlungsrecht. Berlin 1894.
van Calker, Der Begriff des politischen Vereins im Sinne des RVG. 1908. In der Zeitschrift f. Politik 3. Bd., H. 2.
Delius, Das Preuß. Vereins- und Versammlungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1905.
—, Deutsches Vereins- und Versammlungsrecht. Berlin 1908.
—, Allerlei Fragen aus dem Vereinsrechte. Selbstverwaltung 1900, S. 177 und 193.
—, Rechtsverhältnisse der geschlossenen Vereine und Gesellschaften nach preuß. Recht. Berlin 1902.

Delius, Die Bedeutung des neuen RVG. für Preußen. Das Recht 1907, S. 1481.
—, Die Befugnisse der Polizeibehörden nach dem neuen RVG. in der Zeitschrift für Polizei. 1908, S. 241.
—, Polizeistunde für politische Versammlungen. D. J.Z. 16, 807.
—, Juristisches Literaturblatt. 15. Jahrg. 1903.
Dalcke, Strafrecht. Berlin 1910.
Deutsche Juristenzeitung 1908—1911.
Ebner, Deutsches Vereinsrecht. Hannover 1910.
—, Bericht über die Literatur und Rechtsprechung z. RVG. Deutsches Verw.-Blatt. Jahrg. 32, S. 281 ff.
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Desgl. des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts.
Desgl. des Preußischen Kammergerichts.
Desgl. des Reichsgerichts in Strafsachen.
v. Feilitsch, Einwirkungen des RVG. auf das Landesstrafrecht im sächs. Archiv für Rechtspflege. 5. Jahrg. Nr. 10, S. 225 ff.
Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht 1911.
—, Einzelrecht und öffentliches Interesse in der Festgabe für Laband II. 1908.
Förstemann, Prinzipien des deutschen Polizeirechts.
Frank, Strafgesetzbuch 1908.
Friedenthal, Reichsvereinsgesetz. Berlin 1908.
—, Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland. Leipzig 1907.
Friedrichs, Das Polizeiverwaltungsgesetz. 1911.
Geffcken, Oeffentliche Angelegenheit, politischer Gegenstand und politischer Verein nach preuß. Recht in der Festschrift für Emil Friedberg. 1908, S. 287.
Gerland, Die polizeiliche Tätigkeit auf Grund des RVG. Selbstverwaltung 1908, S. 385 ff.
—, Ueber Straßendemonstrationen. Pr. V.Bl. 32, 193.
Genzmer, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen. Berlin 1905.
Gierke, Genossenschaftstheorie und deutsche Rechtsprechung, 1887.
O. H. Gierke, Politische Rechte juristischer Personen. In der Festschrift für Gierke 1911.
Göhrke, Das Reichsvereinsgesetz. Dortmund 1908.
Hafter, Die Delikts- und Straffähigkeit der Personenverbände 1903.
Hänel, Deutsches Staatsrecht 1902, Bd. I.
—, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. 1888.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 26, S. 250.
Heine, RVG. Berlin 1908.
Hieber u. Bazille, VG. Stuttgart 1908.
v. Hippel, Handbuch der Polizeiverwaltung. Berlin 1905.
Hirts Annalen des Deutschen Reichs.
Hofacker, Die polizeiliche Verfolgung von Uebertretungen. Pr. Verw.Bl. 29, 365.
Hubrich, Die Sprachenfreiheit in öffentl. Versammlungen. Königsberg 1903.
Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze. Berlin 1899.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Auflage, Bd. I.
—, Gesetz und Verordnung 1887.
—, System der subjektiv öffentlichen Rechte. II. Auflage.

Junck, Das Deutsche RVG. Deutsche Juristenzeitung 08, S. 786 ff.
Kahl, System des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik. I. Hälfte, Freiburg 1894.
Kaufmann, Das Vereinsrecht. Berlin 1890.
Laband, Zum Entwurf des Vereinsgesetzes. D. J.Z. S. 8.
—, Lehrbuch des Deutschen Staatsrecht. 6. Aufl.
Leuthold, Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht. (Annalen des Deutschen Reichs 1884.)
Lindenberg, Bemerkungen zum Reichsvereinsgesetze in Stengleins Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches.
Lisco, Die deutschen Vereinsgesetze. Berlin 1881.
Löning, Geschichte der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Handwörterbuch der Staatswissenschaften II. Aufl., S. 761.
Maaßen, RVG. Köln 1908.
Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1895.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts 1905.
Moll, Ueber Versammlungen und Lustbarkeiten von Vereinen. Deutsches Verw.Bl. 29, 1 ff.
Müller u. Schmid, RVG. München 1908.
Müller-Halle, Vereins- und Versammlungspolizei in Preußen. I. Bd. Halle 1910.
Neumann, Das öffentliche Interesse und die Annalen des Deutschen Reichs 1886.
Nußbaum, Zur rechtlichen Lage der Landarbeiter in Schmollers Jahrb. Jahrg. 25.
Ollendorf, Das RVG. in den Bundesstaaten. D. J.Z. 08. S. 850 ff.
Preußisches Verwaltungsblatt Jahrg. 1900—1911.
Puschmann, Das deutsche Vereins- und Gesellschaftswesen. III. Auflage. Gießen 1908.
Romen, Das RVG. Berlin 1908.
Rönne-Zorn, Staatsrecht der Preuß. Monarchie. Leipzig 1906, II. Band.
Rosin, Polizeiverordnungsgesetz in Preußen. I. Band, II. Aufl.
Frhr. v. Sartor, Vereinsgesetz. München 1908.
Schlegelberger, Dr. Franz, Das Landarbeiterrecht. Berlin 1907.
Schultzenstein, Die Grenzen der Polizeigewalt. D. J.Z. 1904, Nr. 2 u. 3.
Schulze, Hermann, Das Preuß. Staatsrecht, II. Aufl. Berlin 88.
Seidler, Festschrift der Wiener Juristischen Fakultät für Unger 1898.
Seydel, Bayerisches Staatsrecht, II. Aufl.
Stahl, Rechts- und Staatslehre. 3. Auflage 1856, Bd. II.
v. Stengel, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 38.
Stein, Dr. Lorenz, Das System des Vereinswesens. II. Aufl., Stuttgart 1869.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags. 12. Legislaturperiode, I. Session 1907—08.
Spiegel, Die Verwaltungs-Rechtswissenschaft. Leipzig 1905, 1. Aufl.
Stier-Somlo, RVG. Systematischer Kommentar. Stuttgart und Leipzig 1909.
—, Politische Versammlungen und Polizeistunde. D. J.Z. 16, 689.
Thoma, Polizeibefehl im badischen Recht, Bd. I, 1905.

Verwaltungsarchiv, herausgegeben von Schultzenstein und Keil.
Vossen, Kommentar und System des öffentlichen und privaten deutschen RVG. 1908.
Windscheid-Kipp, Lehrbuch des Pandektenrechts. 9. Aufl.
Wolf, Dr. B., Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Halle 1910.
Wolzendorff, Die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegen Vereine und Versammlungen nach preuß. Rechte. Archiv Bd. 18, S. 262 ff.
—, Polizeistunde gegen Versammlungen. Pr. Verw.Bl. 32, 614.
—, Ueber Straßendemonstrationen und nichtpolitische Aufzüge. Pr. Verw.Bl. 32, 312.
—, Richtlinien des polizeilichen Wirkens im preuß. Rechte. Pr. Verw.Bl. 32, 257.
—, Die Grenzen der Polizeigewalt 1905.
Zorn, Die Deutsche Staatssprache und Verw.Archiv Bd. 10.

...ros.
...
..., N.Y.
...N. 21, 1903

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 059085396